



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

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

CAUTELAR

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. Marcelo Knobel, reitor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) 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 Estadual de Campinas, 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 n° 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 ° 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 2006 a 2011 da Universidade Estadual de Campinas foram apreciados por esta Eg. Corte de Contas entre outubro de 2013 e dezembro de 2014. Os Exmos. Relatores indicaram basicamente a mesma violação no

² Grifos nossos.

³ Grifos nossos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

que toca à aplicação do teto remuneratório: a autarquia não considerava as vantagens pessoais no cômputo do limite constitucional.

Nesses julgamentos, 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 teto, porém o excedente seria congelado, não havendo falar em reajuste dessas parcelas até que fossem absorvidas pelo subsídio do Governador.

Igualmente, nos relatórios dos exercícios de 2012 e 2013, a d. Fiscalização dessa Eg. Corte verificou a existência de remunerações de dirigentes e servidores acima do teto constitucional.

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 outra alternativa senão se adequar por completo ao entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal.

Contudo, analisando o exercício de 2015, a d. Fiscalização apurou que, mais uma vez, diversas remunerações 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\$ 2.291.282,62 (dois milhões, duzentos e noventa e um mil, duzentos e oitenta e dois reais e setenta e dois centavos) somente no mês de dezembro de 2015.

Da mesma forma, nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, a Unicamp 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 SIC - Serviço de Informações ao Cidadão.



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

C. Entendimento do Tribunal de Contas do Estado.

Por último, em 2017 e 2018, transitaram em julgado no âmbito desse E. Tribunal de Contas decisões⁴ cujos relatores se embasaram nos julgamentos do Supremo Tribunal em sede de repercussão geral (RE 609.381 e RE 606.358), para decidir pela ilegalidade dos atos de aposentadoria.

Em resumo, esse Eg. Tribunal está completamente de acordo com a 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 Unicamp 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 2006 a 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 2016, a d. Fiscalização deste Tribunal de Contas (UR-3) relatou que a Universidade continuava a efetuar pagamentos acima do teto constitucional. O montante gasto a maior somente com a remuneração de

⁴ TC-15301.989.16 com trânsito em julgado em 7.6.2017;
TC-16497.989.16 com trânsito em julgado em 20.7.2017;
TC-3183.989.14-4 com trânsito em julgado em 24.8.2017;
TC-7823.989.16 com trânsito em julgado em 19.6.2018;
TC-10268.989.16 com trânsito em julgado em 16.7.2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

dirigentes e conselheiros, inclusive do próprio reitor à época, chegou a R\$ 1.970.425,17 (um milhão, novecentos e setenta mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e dezessete centavos).

Ademais, o Relatório apontou que a Universidade também remunerava procuradores e servidores com valores acima do teto sob a alegação de estar devidamente respaldada em decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em fevereiro de 2015, nos autos do processo nº 1016686-14.2014.8.26.0114.

Entretanto, tal justificativa não merece guarida, uma vez que a referida decisão não possui a extensão pretendida pela Unicamp. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, adstrito ao que foi pedido no objeto daquela ação, assinalou que a decisão de aplicar a figura do congelamento tomada pela Universidade de Campinas não era ilegal, o que, por óbvio, não afasta o dever da Entidade de observar a posterior decisão do Supremo Tribunal Federal que determinou o imediato respeito à literalidade do artigo 37, inciso XI, da CR/88.

Considerando somente os valores excedentes pagos aos procuradores autárquicos, o prejuízo ao erário chegou a R\$ 1.357.895,52 (um milhão, trezentos e cinquenta e sete mil, oitocentos e noventa e cinco reais e cinquenta e dois centavos) no exercício de 2016.

Ao analisar as contas do exercício de 2017, a d. Fiscalização (UR-3) observou, mais uma vez, irregularidades no tocante ao teto remuneratório. Nesse exercício, a soma dos valores pagos em excesso aos dirigentes chegou a R\$ 479.056,54 (quatrocentos e setenta e nove mil e cinquenta e seis reais e cinquenta e quatro centavos).

Novamente houve excessos na remuneração de procuradores e servidores com embasamento na mesma decisão do TJ-SP. **O montante gasto a maior somente com a remuneração de procuradores chegou a R\$ 1.256.230,56 (um milhão, duzentos e cinquenta e seis mil, duzentos e trinta reais e cinquenta e seis centavos) no exercício de 2017.**



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

Outro meio de demonstrar a manutenção das irregularidades da Unicamp 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 STF.

Já no exercício de 2016, pode-se notar que a Universidade seguiu o seu histórico de inobservância do teto constitucional. É o que consta nos processos TC-1744.989.18-7, TC-1207.989.18-7 e TC-970.989.18-2, nos quais a autarquia insistiu em invocar a ultrapassada figura do congelamento de gastos, como bem relatado pela Exma. Conselheira Cristiana de Castro Moraes:

Salientou (a Universidade) que os pagamentos dos proventos de aposentadoria do servidor aposentado foram ajustados, desde abril de 2014, ao teto remuneratório constitucional, considerando a r. decisão proferida por esta C. Corte de Contas nos autos do TC-4001/026/06, pois alterou a metodologia até então utilizada e passou a incluir as vantagens pessoais adquiridas antes do advento da EC nº 41/2003 na aferição do limite remuneratório, determinando o congelamento da parcela da remuneração de seus servidores que excedia ao teto constitucional, até sua completa absorção pelas majorações do limite remuneratório.⁵

No processo em comento, restou demonstrado que os proventos continuavam sendo pagos acima do permitido até pelo menos o mês março de 2018. Em suas razões de decidir, a Exma. Conselheira assinalou:

Não obstante às alegações defensórias, o fato é que também se computam para efeito de observância do teto, os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais, dispensada a restituição da parcela recebida em excesso de boa-fé até o dia 18/11/2015, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no Recurso Extraordinário nº 606.638/SP⁶, com efeito de repercussão geral e trânsito em julgado em 25/05/2016.

Ressalto que a orientação estabelecida pelo STF na apreciação, em sede de recurso extraordinário, de matéria com repercussão geral reconhecida, deve ser considerada na interpretação da norma pelas demais instâncias do Judiciário, como em outras esferas administrativas, também aplicável aos órgãos de controle externo no exercício de seu mister constitucional, de modo a assegurar a racionalidade, eficiência e a uniformidade no trato do tema (Rcl 10.793. Rel. Min. Ellen Gracie. Tribunal Pleno. Sessão de 13/04/11. Decisão publicada no DJe de 06/06/11. Trânsito em julgado em 16/06/11).

⁵ Trecho extraído do TC-1207.989.18-7.

⁶ Grifos nossos.



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 Unicamp referente a dezembro de 2018**.

Ressalta-se que 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 Federal⁷, 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 que prevalece é o de que os proventos brutos, subtraídos do redutor constitucional aplicado pela Universidade, não podem exceder os referidos limites constitucionais.

Pela consulta ao SIC - Serviço de Informação ao Cidadão⁸, é possível verificar que diversas **aposentadorias concedidas em exercícios anteriores a 2016** já transitaram em julgado no âmbito dessa Eg. Corte de Contas sem que a Universidade tenha adequado os pagamentos ao teto constitucional. É o que se verifica nos seguintes processos:

- TC-15301.989.16 (RO) com trânsito em julgado em 7.6.2017⁹;
- TC-16497.989.16 (RO) com trânsito em julgado em 20.7.2017¹⁰;
- TC-7823.989.16 (RO) com trânsito em julgado em 19.6.2018¹¹;
- TC-10268.989.16 (RO) com trânsito em julgado em 16.7.2018¹².

⁷ 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.

⁸ Disponível em: <https://transparencia.unicamp.br/agregacoes/>.

⁹ Em dezembro de 2018, a remuneração mensal do Prof. Dr. José Luis Sanfelice estava fixada em R\$ 31.885,41 (trinta e um mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e quarenta e um centavos) com redutor constitucional de apenas R\$ 4.845,43 (quatro mil, oitocentos e quarenta e cinco reais e quarenta e três centavos).

¹⁰ Em dezembro de 2018, a remuneração mensal do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto estava fixada em R\$ 29.253,89 (vinte e nove mil, duzentos e cinquenta e três reais e oitenta e nove centavos) com redutor constitucional de apenas R\$ 4.445,53 (quatro mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e cinquenta e três centavos).

¹¹ Em dezembro de 2018, a remuneração mensal do Prof. Dr. George Gershon Kleiman estava fixada em R\$ 28.370,60 (vinte e oito mil, trezentos e setenta reais e sessenta centavos) com redutor constitucional de apenas R\$ 4.311,30 (quatro mil, trezentos e onze mil reais e trinta 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 Unicamp, 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 Unicamp em diversos processos desse Tribunal de Contas assinalando a eficácia *inter partes* da repercussão geral a fim de se eximir da obediência à Constituição.

¹² Em dezembro de 2018, a remuneração mensal do Profa. Dra. Marlene Rita de Queiroz estava fixada em R\$ 27.682,45 (vinte e sete mil, seiscentos e oitenta e dois reais e quarenta e cinco centavos) com redutor constitucional de apenas R\$ 4.206,73 (quatro mil, duzentos e seis reais e setenta e três centavos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 interpretação constitucional aplicável a casos idênticos, interpretação esta que não deve 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 Unicamp, 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 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 os arts. 57 do Estatuto da Unicamp e 117 do Regimento Geral, *o Reitor é a autoridade executiva superior 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 USP¹³, 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 Unicamp, o Prof. Dr. Marcelo Knobel, pelas atribuições que lhe são conferidas nos artigos 62 do Estatuto e 122 do Regimento Geral, tem o dever legal de responder perante este Eg. Tribunal de Contas pelas

¹³ TC-003567/026/12.



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

irregularidades apontadas, com o intuito de adequar os gastos 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

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)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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.

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 desse 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 Estadual de Campinas continua reiteradamente descumprindo o art. 37, 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 Unicamp totalizaram R\$



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2.291.282,62 (dois milhões, duzentos e noventa e um mil, duzentos e oitenta e dois reais e sessenta e dois centavos). Durante todo o exercício subsequente, a soma dos valores em excesso pagos somente aos dirigentes, conselheiros e procuradores chegou a R\$ 3.328.320,69 (três milhões, trezentos e vinte e oito mil, trezentos e vinte reais e sessenta e nove centavos). Por último, no exercício de 2017, o montante a maior pago somente aos dirigentes e procuradores autárquicos chegou a R\$ 1.735.287,10 (um milhão, setecentos e trinta e cinco mil, duzentos e oitenta e sete reais e dez centavos).¹⁴

A partir destes dados, é possível entender o tamanho do dano ao erário que vem se renovando mês a mês em total desprezo da autarquia para com os recursos públicos que lhe são repassados.

O transcurso do tempo sem que a Unicamp 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 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 Unicamp 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.

¹⁴ Esses montantes não incluem os valores pagos em excesso aos servidores, uma vez que não estão discriminados nos Relatórios de Fiscalização.



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

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 USP, em razão do instituto da conexão, de modo a evitar decisões conflitantes;
- b) pela concessão de tutela cautelar para ordenar ao Reitor da Universidade Estadual de Campinas 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 Unicamp **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 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