



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÍNTESE SOBRE OS ASPECTOS JURÍDICOS DO AJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Ao longo dos últimos anos, a Universidade de São Paulo, conjuntamente com as outras Universidades Paulistas, vem desenvolvendo debate com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE) acerca da correta interpretação do teto remuneratório constitucional, consoante o artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 41 de 2003.

Por ocasião do julgamento dos autos TC nº 4001/026/06, que tratou do julgamento das contas anuais da Unicamp do exercício 2006 e que passou a ser corriqueiramente utilizado como parâmetro para o julgamento das contas e dos atos de aposentadoria das demais Universidades Paulistas, a Universidade de São Paulo adotou medidas administrativas para adequação do pagamento dos vencimentos e proventos de servidores ativos e inativos aos termos consignados na r. decisão acima mencionada, com a inclusão das vantagens pessoais adquiridas antes do advento da EC nº 41/2003 na aferição do limite remuneratório, procedendo, contudo, ao congelamento da parcela da remuneração de seus servidores excedente ao teto constitucional, tudo nos termos do Ofício GR nº 20/2014.

Assim, passaram a integrar o cômputo do teto remuneratório as gratificações vigentes após a EC nº 41/2003, incluindo Gratificação por elaboração/execução de trabalho técnico (Portaria GR nº 3.924/08), Gratificação de avaliação da carreira docente (Portaria GR nº 5.562/12), Gratificação para membros CCAD/CAS (Portaria GR nº 5.773/12), Gratificação Escola Técnica de Gestão USP (Resolução nº 6.508/13), Gratificação por avaliação mérito acadêmico e cultural (Portaria GR nº 6.295/13), Gratificação desempenho atividades Programa PPVUSP (Resolução nº 6.586/13 e Portaria GR nº 6.325/13), entre outras.

Não obstante, a Universidade de São Paulo vinha demonstrando e defendendo, principalmente perante o Tribunal de Contas do Estado, a correção do posicionamento de excluir do cômputo do teto remuneratório constitucional as vantagens pessoais adquiridas e incorporadas pelos servidores antes do advento da Emenda Constitucional nº 41/2003, em linha, conforme já dito, com a jurisprudência do Supremo Tribunal de Federal e dos Tribunais de Justiça dos Estados, bem como com as decisões até então proferidas pelo próprio Tribunal de Contas.

Esse posicionamento, até então predominante na jurisprudência, privilegiava a ideia da irredutibilidade de vencimentos e o direito adquirido sobre essas parcelas, na interpretação dos efeitos da citada Emenda Constitucional.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

No entanto, posteriormente à publicação de decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 606.358/SP, em 2015, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo acompanhou a mudança de posicionamento do STF, passando a exigir das Universidades Paulistas que incluíssem no cômputo do teto remuneratório também as parcelas anteriores à EC nº 41/2003.

Desde então, a Universidade de São Paulo vinha defendendo, no âmbito administrativo do TCE, a correção do entendimento pretérito, até porque, a decisão do STF no Recurso Extraordinário 606.358 não tinha efeito vinculante *erga omnes*, o que por si recomendava às Universidades Paulistas a adoção de postura cautelosa e prudente de privilegiar a segurança jurídica e a proteção da confiança de seus servidores, ao menos até que se consolidasse a tese jurídica do STF ou sobreviesse comando geral vinculante a todos os Poderes (ex: Súmula Vinculante).

Ocorre que, especialmente no último ano, o Tribunal de Contas passou a negar o registro da aposentadoria de docentes e servidores técnico-administrativos que tinham, em seus proventos, essas parcelas congeladas pré-EC nº 41/2003. A despeito dos esforços argumentativos da Universidade de São Paulo, os recursos vinham sendo desprovidos, com reiteradas reafirmações do posicionamento da Corte sobre a integração dessas parcelas no cômputo do teto remuneratório.

Até o início de julho de 2019, diversos processos de aposentadoria já tinham esgotado as instâncias recursais, com cumprimento, pela USP, das ordens individualizadas de ajuste dos proventos dos respectivos servidores e, em um processo em específico, o Tribunal reafirmou seu entendimento aplicando multa pessoal ao Reitor.

Em paralelo, as contas anuais da USP, que são julgadas pelo Tribunal de Contas por força do artigo 33, I, da Constituição Estadual, passaram a ser questionadas e rejeitadas, passando-se a discutir, ainda, a necessidade de devolução retroativa, pelos servidores beneficiados, dos valores recebidos a título dessas parcelas remuneratórias congeladas.

Fora da esfera do Tribunal de Contas Paulista, a questão da aplicação do teto remuneratório na Universidade de São Paulo foi suscitada em juízo pelo Ministério Público Estadual que, no último mês de junho, ajuizou Ação Civil Pública, formulando, entre outros, os pedidos de (i) concessão de liminar para determinar a imediata cessação das parcelas que superassem o teto remuneratório, (ii) julgamento final pela ilicitude de pagamento superior ao subsídio do Governador e, em especial, a (iii) determinação de que a Universidade seja compelida a *“perseguir a reparação de danos ao patrimônio da Universidade, por valores*



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

pagos acima do devido, desde 19.11.2015, com cobrança de juros e correção monetária de todos os servidores que receberam acima do teto salarial desde 2015, sob pena de multa diária ou astreinte, de R\$ 10.000,00, inclusive com responsabilidade pessoal do Administrador da USP, em regresso”.

Apresentada manifestação pela USP em juízo, demonstrou-se que a questão jurídica de fundo não era tão simples quanto sustentado pelo Ministério Público, e que não teria sido temerária a posição jurídica assumida pela Universidade de São Paulo de buscar meios de garantir aos servidores a manutenção de seus vencimentos em um cenário que ainda era de incerteza, em especial considerando que o próprio valor do teto era discutido, nas ações que questionavam a constitucionalidade do subteto paulista estabelecido pela Emenda Constitucional nº 46/2018 (ADPF nº 554 e Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2116917-44.2018.8.26.0000). Ademais, demonstrou-se que uma decisão liminar, sem oitiva detalhada da Universidade, que determine um corte indistinto, traria a possibilidade de desconsiderar o contexto da situação jurídica de servidores que, por exemplo, têm assegurados vencimentos superiores ao teto em razão de decisão judicial transitada em julgado, que recebessem corretamente parcelas de natureza indenizatória (ex: abono de permanência), que estivessem submetidos a teto distinto, entre outras situações particulares.

Em apreciação do pedido liminar, o juiz da causa foi sensível aos argumentos da USP quanto ao caráter temerário de que a questão fosse decidida por liminar, sem aguardo da contestação da USP e do aprofundamento nas situações fáticas de cada servidor. Com efeito, o i. julgador reconheceu a *“momentânea dificuldade, ainda mais sem o contraditório, à vista das dezenas de acréscimos pecuniários pagos aos servidores da USP (...), de se apurar ou definir a natureza jurídica de cada um deles, - vantagem pessoal, do cargo, ou verba indenizatória”*.

No entanto, o mesmo julgador foi claro ao estabelecer que, no mérito da discussão, *“cai por terra o argumento da USP de congelamento nominal de remunerações, isto é, percepção do excedente, em nome do princípio da irredutibilidade”*, haja vista que *“o STF, por maioria (exceto voto de Marco Aurélio), decidiu pela eficácia imediata e plena do teto de retribuição, previsto no artigo 37, XI, da CF, com inclusão dos valores percebidos anteriormente à vigência da EC 41/2003”*, de modo que *“o STF pôs fim à percepção da ‘parcela de irredutibilidade’ (‘Traduz afronta direta ao artigo 37, XI e XV, da Constituição República a exclusão, da base de incidência do teto remuneratório, de valores percebidos, ainda que antes do advento da Emenda Constitucional no 41/2003, a título de vantagens pessoais’ - item 03 da tema 257)”*.

Diante de todo esse cenário, que compõe (i) posicionamento do STF sem indicativo de



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

rediscussão ou alteração da tese jurídica, (ii) posicionamento do Tribunal de Contas, que vem sendo reiterado em exames de contas anuais e em processos individualizados de aposentadorias, inclusive com aplicação de multa ao administrador, (iii) posicionamento do Ministério Público do Estado de São Paulo, (iv) posicionamento do julgador responsável pela Ação Civil Pública em face da USP e, especialmente, (v) o risco de que se entenda por descaracterizada a boa-fé dos servidores que têm percebido essas parcelas, com possível enveredamento pela obrigatoriedade de devolução dos valores retroativamente, é juridicamente necessária e premente a mudança do posicionamento institucional da Universidade de São Paulo, de modo a ajustar o cômputo do teto constitucional na remuneração de seus servidores, ativos e inativos, resguardadas tão somente as situações estabilizadas por decisão judicial transitada em julgado, que não podem ser modificadas por ato administrativo, e as aposentadorias já homologadas, que, por conta da natureza jurídica do ato complexo que as perfez (parte da USP, parte do TCE), merecem tratativa prévia e específica junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

São Paulo, 29 de julho de 2019.

Procuradoria Geral