

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 613.818 PARANÁ

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
RECTE.(S) : ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
RECDO.(A/S) : FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
MARINGÁ
ADV.(A/S) : AMALIA REGINA DONEGÁ
RECDO.(A/S) : UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA
ADV.(A/S) : ANTONIO BACARIN E OUTRO(A/S)

DECISÃO:

Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, assim ementado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. UNIVERSIDADE. AUTONOMIA. ART. 207, DA CONSTITUICAO FEDERAL E ART. 180, DA CONSTITUICAO DO ESTADO DO PARANA. LEI ESTADUAL No. 9.663/91. INGERENCIA EXTERNA DE OUTRAS ENTIDADES DA ADMINISTRACAO PUBLICA. SEGURANCA CONCEDIDA.

- Preceituando o art. 207 da Constituição Federal, reproduzido no art. 180, da Constituição Estadual, a autonomia didatico-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, não pode a Administração Pública inibir ou interferir naquela gestão administrativa ditando normas que a embarcem ou impeçam, tais como a análise previa de custos e a implantação no Sistema Integrado de Pagamento do Estado para liberação de pagamento de pessoal.

- Ao Estado não se nega fiscalização, pelos mecanismos adequados, das dotações orçamentárias, mas sem ingerência da autonomia administrativa e financeira das Universidades Estaduais, constitucionalmente assegurada.”

O recurso busca fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição. A parte recorrente alega violação aos arts. 5º, LV; 37, *caput*; e 207 da

RE 613818 / PR

Constituição. Sustenta, em síntese, que “a autonomia universitária é apenas didático-científica e administrativa, mas não financeira, nem patrimonial, posto que nestas áreas a autonomia diz respeito tão somente à gestão, sem algum poder de disposição. Depois, é preciso lembrar que autonomia não se confunde com independência e para isso é indispensável reconhecer (supra nº 5) que pelo princípio da descentralização administrativa e burocrática a autonomia só é relativa e não absoluta e infinita”.

A Procuradoria-Geral da República opina pelo parcial provimento do recurso, em parecer assim ementado:

“Recurso extraordinário. Autonomia universitária. Gestão de pessoal.

Nas relações estabelecidas a respeito de direitos fundamentais, o Estado é sujeito obrigado, de modo que não se pode arvorar à condição de titular de direito dessa natureza oponível aos particulares, embora possa, de outro lado, impugnar a errônea aplicação deles em prol dos particulares.

As universidades têm o dever de compartilhar informações sobre sua gestão de pessoal, porque se cuida de dever instrumental de colaboração com o sistema de controle interno do Executivo, ao qual se vincula, por força do art. 70 da CR: impossibilidade de assimilação da autonomia do art. 207 da CR quer à das unidades federadas, quer à dos poderes da República.

Ilicitude do condicionamento da entrega de verbas de emprego normal do custeio de pessoal das universidades à prévia aprovação do controle interno do Executivo, porque isso equivaleria a transferir a gestão do tema a órgãos alheios à universidade, esvaziando-lhe a autonomia.

Validade, em contrapartida desse controle, quando o adimplemento de valores transcender o emprego orçamentário prévio da verba com despesas comuns, porque, nessas hipóteses, o repasse de montantes excepcionais depende de juízo de legalidade que também toca ao Executivo: a autonomia universitária não anula a executiva.

RE 613818 / PR

Licitude, em ambas as modalidades de despesa, do controle expedito do Executivo para impedir gastos ilícitos e da responsabilização dos ordenadores e beneficiários de ilegalidades, a partir, inclusive, das informações que lhe sejam obrigatoriamente prestadas pelas universidades.

Parecer pelo provimento parcial do recurso.”

O recurso não merece provimento.

Quanto à alegação de nulidade do processo em razão da falta de intimação do recorrente dos atos processuais, o Tribunal de origem assentou não haver qualquer irregularidade. Veja-se:

“Como consta dos autos, a impetração foi dirigida contra os eminentes Secretários de Estado da Administração, da Fazenda e do Planejamento do Estado do Paraná, aos quais solicitaram-se informações, prestadas por elas, conforme peça de fls. 128 a 140, e também pelo Estado do Paraná.

O Mandado de Segurança pressupõe ato de autoridade, pessoa física, e o Estado do Paraná, embora subscrevendo as ditas informações, o que fez desnecessariamente, não tendo, sequer, requerido sua admissão ao processo como litisconsorte, para a devida apreciação. Consequentemente, não houve ato admitindo-o à lide. Portanto, pare não era, falecendo-lhe de ser intimado para os atos processuais.”

Dissentir desse entendimento exigiria a análise dos fatos e provas constantes dos autos, providência inviável de ser realizada neste momento processual (Súmula 279/STF).

Quanto ao mérito, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o RMS 22.047-AgR, Rel. Min. Eros Grau, assentou o entendimento no sentido de que as universidades públicas possuem autonomia suficiente para gerir seu pessoal, bem como seu patrimônio financeiro; no entanto, o exercício desta autonomia não pode se sobrepor ao quanto dispõem a Constituição

RE 613818 / PR

e as leis. Ficou assentado, ainda, ser lícito que seus atos sofram fiscalização pelo Tribunal de Contas, bem como controle interno pelo Ministério da Educação. Confira-se a ementa do referido julgado:

“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ART. 207, DA CB/88. LIMITAÇÕES. IMPOSSIBILIDADE DE A AUTONOMIA SOBREPOR-SE À CONSTITUIÇÃO E ÀS LEIS. VINCULAÇÃO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO QUE ENSEJA O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS [ARTS. 19 E 25, I, DO DECRETO-LEI N. 200/67]. SUSPENSÃO DE VANTAGEM INCORPORADA AOS VENCIMENTOS DO SERVIDOR POR FORÇA DE COISA JULGADA. IMPOSSIBILIDADE. AUMENTO DE VENCIMENTOS OU DEFERIMENTO DE VANTAGEM À SERVIDORES PÚBLICOS SEM LEI ESPECÍFICA NEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA [ART. 37, X E 169, § 1º, I E II, DA CB/88]. IMPOSSIBILIDADE. EXTENSÃO ADMINISTRATIVA DE DECISÃO JUDICIAL. ATO QUE DETERMINA REEXAME DA DECISÃO EM OBSERVÂNCIA AOS PRECEITOS LEGAIS VIGENTES. LEGALIDADE [ARTS. 1º E 2º DO DECRETO N. 73.529/74, VIGENTES À ÉPOCA DOS FATOS].

1. As Universidades Públicas são dotadas de autonomia suficiente para gerir seu pessoal, bem como o próprio patrimônio financeiro. O exercício desta autonomia não pode, contudo, sobrepor-se ao quanto dispõem a Constituição e as leis [art. 207, da CB/88]. Precedentes [RE n. 83.962, Relator o Ministro SOARES MUÑOZ, DJ 17.04.1979 e MC-ADI n. 1.599, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ 18.05.2001].

2. As Universidades Públicas federais, entidades da Administração Indireta, são constituídas sob a forma de autarquias ou fundações públicas. Seus atos, além de sofrerem a fiscalização do TCU, submetem-se ao controle interno exercido pelo Ministério da Educação.

RE 613818 / PR

3. Embora as Universidades Públicas federais não se encontrem subordinadas ao MEC, determinada relação jurídica as vincula ao Ministério, o que enseja o controle interno de alguns de seus atos [arts. 19 e 25, I, do decreto-lei n. 200/67].

4. Os órgãos da Administração Pública não podem determinar a suspensão do pagamento de vantagem incorporada aos vencimentos de servidores quando protegido pelos efeitos da coisa julgada, ainda que contrária à jurisprudência. Precedentes [MS 23.758, Relator MOREIRA ALVES, DJ 13.06.2003 e MS 23.665, Relator MAURÍCIO CORREA, DJ 20.09.2002].

5. Não é possível deferir vantagem ou aumento de vencimentos a servidores públicos sem lei específica, nem previsão orçamentária [art. 37, X e 169, § 1º, I e II, da CB/88].

6. Não há ilegalidade nem violação da autonomia financeira e administrativa garantida pelo art. 207 da Constituição no ato do Ministro da Educação que, em observância aos preceitos legais, determina o reexame de decisão, de determinada Universidade, que concedeu extensão administrativa de decisão judicial [arts. 1º e 2º do decreto n. 73.529/74, vigente à época].

7. Agravo regimental a que se nega provimento.”

A autonomia das universidades públicas não significa soberania, sendo possível o seu controle por órgão do Poder Executivo ou Tribunal de Contas.

No caso dos autos, o ato administrativo tido como coator possui o seguinte teor:

“Solicitamos comunicar às Instituições de Ensino Superior, exceto Fun-FAFI, que não haverá a liberação de pagamento de pessoal a partir do mês de fevereiro, sem que haja implantação no SIP e a análise prévia do custo.”

Observa-se que o secretário estadual, ao condicionar a liberação de

RE 613818 / PR

pagamento de pessoal a uma análise prévia do custo, acabou indo além de sua prerrogativa legítima de controle, ferindo de fato a autonomia das universidades públicas prevista no art. 207 da Constituição Federal, uma vez que o controle exercido pelo Executivo sobre as universidades acabaria significando um poder de veto sobre a gestão financeira do pessoal. Nesse sentido, vale citar o seguinte trecho do parecer da Procuradoria-Geral da República:

“De modo geral, deve valer o princípio de que as universidades devem ter acesso garantido a suas verbas orçamentárias normais, independentemente do escrutínio e aprovação de seu emprego por terceiro. Negar-lhes isso, condicionando o gasto ordinário ao prévio exame de legalidade parece eliminar a autonomia, entendida como a capacidade de autogestão de seus próprios assuntos. Entendimento contrário parece ter como consequência o esvaziamento da autonomia universitária, na gestão de seus assuntos. A espera por autorização alheia para a realização do emprego da verba pública orçamentária destinada às despesas normais de pessoas das universidades parece implicar a transferência de titularidade da competência decisória dos órgãos universitários para os do Executivo, em sentido estrito. Isso criaria hierarquia, à margem da Constituição, entre os administradores universitários e os agentes do controle interno do Executivo, que passariam a ter poder de mando sobre a gestão financeira do pessoal, por meio do poder de veto. Passar-se-ia do binômio competência – responsabilidade de administradores e servidores universitários para situação de deslocamento do poder decisório para órgãos externos às universidades.”

Correto o parecer ministerial.

Conclui-se que o controle externo das universidades públicas é válido e não fere a autonomia universitária prevista no texto constitucional. No entanto, na presente hipótese, o condicionamento da

RE 613818 / PR

análise prévia dos custos para a liberação de pagamento de pessoal acabou se mostrando abusivo e desarrazoado.

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do RI/STF, nego seguimento ao recurso extraordinário.

Publique-se.

Brasília, 03 de abril de 2018.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO
Relator

**TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO
613.818 PARANÁ**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
RECTE.(S) : ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
RECDO.(A/S) : FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
MARINGÁ
ADV.(A/S) : AMALIA REGINA DONEGÁ
RECDO.(A/S) : UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA
ADV.(A/S) : ANTONIO BACARIN E OUTRO(A/S)

DECISÃO:

Trata-se de pedido de tutela provisória incidental formulado pela parte recorrida para que seja cumprido o acórdão recorrido que afastou ato administrativo formulado na década de 90. Sustenta-se que foi editado novo ato (Ofício Circular CEE/CC nº 025/2017) de mesmo teor do anteriormente afastado, o que caracteriza atentado contra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

A parte recorrida interpôs as Petições nºs 56783/2017, 64140/2017, 1797/2018 e 2541/2018, todas com o mesmo teor, para sustentar sua pretensão.

Nada há a prover.

De início, nota-se que ao recurso extraordinário interposto pelo Estado do Paraná não foi dado efeito suspensivo, seguindo a regra processual prevista pelo art. 497 do CPC/1973 (atual art. 995 do CPC/2015). Portanto, não há nenhum óbice para o cumprimento provisório da decisão de origem.

Ademais, verifica-se que não resta evidenciado o alegado perigo de dano, uma vez que não ficou demonstrado o descumprimento da decisão proferida pelo Tribunal de origem com relação ao ato administrativo

RE 613818 TPI / PR

praticado nos anos 90 e objeto da presente ação.

Por fim, observa-se que a peticionante apresenta questão acerca de um novo ato administrativo que não foi objeto de discussão nas instâncias ordinárias nem foi suscitada nas razões do recurso extraordinário. Constitui-se, portanto, em inovação insuscetível de apreciação neste momento processual.

Diante do exposto, nos termos do art. 932, II, do CPC e do art. 21, § 1º, do RI/STF, indefiro o pedido de tutela provisória.

Publique-se.

Brasília, 03 de abril de 2018.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO
Relator