



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA JUÍZA DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DO FORO CENTRAL DA COMARCA DE SÃO PAULO – SP

Autos nº 1064094-38.2024.8.26.0053

Improbidade Administrativa

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP), pessoa jurídica de direito público interno, autarquia estadual de regime especial, criada pelo Decreto estadual nº 6.283, de 25 de janeiro de 1934, modificado pelo Decreto-Lei nº 13.855, de 29 de fevereiro de 1944, regida por seu Estatuto, baixado pela Resolução 3.461, de 07 de outubro de 1988, e seu Regimento Geral, baixado pela Resolução 3.745, de 19 de outubro de 1990, inscrita no CNPJ sob nº 63.025.530/0001-04, com sede na Rua da Reitoria, 374 – Cidade Universitária “Armando de Salles Oliveira”, Butantã, São Paulo - Capital, CEP 05508-220, vem, respeitosamente, perante V. Exa., apresentar **MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR QUANTO AO PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA e SUSCITAR QUESTÃO DE ORDEM**, sem prejuízo da tempestiva contestação a ser apresentada na **“AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, CUMULADA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO DE DANOS MATERIAIS E MORAIS COLETIVOS, E PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA LIMINAR”**, ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, pelos fundamentos a seguir expostos.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Antes de tudo, convém esclarecer que o tempo decorrido entre nossa petição anterior, que tratou do prazo para manifestação a respeito da liminar, e a presente petição, é superior às 72 horas lá mencionadas, o que nos leva, por medida de economia e celeridade processual, a tratar dos argumentos que dizem respeito ao pedido de liminar.

1. DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA PARA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO E PROPOSITURA DE AÇÃO CONTRA O REITOR E VICE-REITORA DA UNIVERSIDADE. ART. 116, INCISO V, LETRA "b" DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 734/93 (LEI ORGÂNICA DO MP). AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.

Sem prejuízo dos fundamentos que venham futuramente a ser apresentados quando da *contestação*, é absolutamente necessário expor a V. Exa. questão de ordem preliminar que, com o máximo respeito, inquina a presente ação de improbidade de vício insanável. **Isso porque os Promotores de Justiça não possuem atribuição para promover o inquérito civil e a ação de improbidade administrativa contra Dirigentes de Autarquias, tendo em vista previsão legal expressa, que atribui tal competência exclusivamente ao Procurador Geral de Justiça.**

É o que *estabelece* o art. 116, inciso V, letra "b" da Lei Complementar Estadual n. 734/93 (Lei Orgânica do Ministério Público):

Artigo 116 - Além de outras previstas em normas constitucionais ou legais, são atribuições processuais **do Procurador-Geral de Justiça**:

V - promover o **inquérito civil e a ação civil pública para a defesa do patrimônio público e social**, bem como da **proibição e legalidade administrativas**, quando a responsabilidade for decorrente de ato praticado, em razão de suas funções, por:

a) **Secretário de Estado;**



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

- b) **Membro da Diretoria ou do Conselho de Administração de entidade da Administração Indireta do Estado;**
- c) Deputado Estadual;
- d) Membro do Ministério Público;
- e) Membro do Poder Judiciário;
- f) Conselheiro do Tribunal de Contas;

Por ser a **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO** pessoa jurídica de direito público interno constituída como uma *autarquia estadual de regime especial*, dotada de autonomia, o Reitor da Universidade e, conseqüentemente, a Vice-Reitora são membros de Diretoria ou do Conselho de Administração de entidades da Administração Indireta do Estado, e pode-se até dizer que têm status de Secretários de Estado. Atraem, portanto, a regra que legitima apenas o Procurador Geral de Justiça a promover o inquérito civil e a ação civil para fins de tutelar patrimônio público e social, bem como da probidade e legalidade administrativas.

Adiante-se que os dirigentes máximos da **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO** são nomeados pelo Governador do Estado, assim como os demais Superintendentes de autarquias e Secretários de Estado. Mas, à diferença destes, diretamente ligados à dinâmica de representatividade política que envolve o Governo do Estado, aqueles estão relacionados a regras legais e institucionais distintas, dado que as Universidades estão protegidas dessa dinâmica política governamental pela *cláusula constitucional de autonomia universitária*, prevista no artigo 207 da Constituição Federal.

Esse princípio, materializado nas demais normas infraconstitucionais, proporciona à universidade liberdade para auto-organizar-se (art. 254 da Constituição do Estado de São Paulo¹), elaborar uma lista tríplice de chapas de Professores Titulares, eleitos internamente de acordo com seus estatutos, a

1 “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.**”



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

partir da qual Reitor(a) e Vice-Reitor(a) são nomeados pelo Governador do Estado para um mandato de quatro anos (art. 36, Resolução 3461 de 07 de outubro de 1988 - Estatuto da Universidade de São Paulo²).

Sobre o mencionado art. 116, V, da LCE n. 734/93, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o mérito da ADI 1285, veio a declarar a *constitucionalidade* do dispositivo, especialmente da expressão “ação civil pública”, que havia sido suspensa por força de medida cautelar. A Corte Suprema revogou a medida cautelar e julgou a ação improcedente neste particular, conforme ementa que se transcreve:

Ementa: Direito constitucional e administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo. Dispositivos acerca de inquérito civil, de ação civil pública e de promoção de seus membros. 1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna dispositivos da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo – MPSP (arts. 105; 108, caput e § 1º; 111; 116, V e X e 299, § 2º, Lei Complementar nº 734/93 – SP). 2. As normas impugnadas dispõem sobre (i) o procedimento a ser seguido nos inquéritos civis (como, e.g., a interposição de recurso e o arquivamento dos autos); **(ii) atribuições do Procurador-Geral de Justiça, em especial para promover inquérito civil e ação civil pública contra determinadas autoridades;** e (iii) criação de cargos de promotor de justiça e definição de critério de preferência em concursos de promoção e remoção. 3. Não há violação à competência privativa da União para legislar a respeito de matéria processual, tendo em vista que (i) o inquérito civil possui natureza procedimental inserida no âmbito da competência concorrente dos Estados-membros (art. 24, XI, CF/1988) e (ii) a atribuição interna de competências para o ajuizamento de ação civil pública não possui natureza processual, mas de norma organizacional a ser estabelecida por lei complementar estadual, na forma do art. 128, § 5º, da CF/1988. **4. Não há violação ao princípio da independência funcional do Ministério Público ao se promover, pela lei estadual, a divisão de competências entre seus membros para o inquérito civil ou para a ação civil pública. Isso porque o art. 127, § 1º, da CF/1988 estabelece o princípio da independência funcional como atributo da instituição, e não de cada um de seus membros em particular, cabendo aos Estados-membros disciplinar a organização e atribuições internas do órgão nos termos do art. 128, § 5º, da CF/1988.** 5. Há violação ao art. 129, § 4º, c/c o art. 93, II, CF/1988, na parte em que a Lei Orgânica do MPSP estabeleceu norma de preferência em concursos de promoção, que devem ser regidos pelos critérios de antiguidade e merecimento,

² “Artigo 36 – O Reitor e o Vice-Reitor, Professores Titulares da USP, **serão nomeados pelo Governador do Estado, de lista triíplice de chapas**, elaborada da seguinte forma: (alterado pelas Resoluções 5900/2010 e 6637/2013): (...)”



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

alternadamente. 6. Procedência em parte dos pedidos formulados, preservando-se os efeitos da cautelar, na parte em que revogada, até a publicação da ata deste julgamento. 7. **Fixação das seguintes teses:** “1. É constitucional lei estadual que prevê procedimentos para o inquérito civil, considerando-se a competência concorrente dos Estados-membros para legislar sobre a matéria (CF/1988, art. 24, XI). 2. É constitucional lei estadual que divide as atribuições entre membros do Ministério Público para atuar em inquéritos civis e ações civis públicas, não havendo violação à competência federal para legislar sobre direito processual, tampouco ao princípio da independência funcional. 3. É inconstitucional lei estadual que estabelece critério de preferência para a promoção de membros do Ministério Público, por desrespeito aos critérios de antiguidade e merecimento estabelecidos pelo art. 129, § 4º c/c art. 93, II, da CF/1988”.

(ADI 1285, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 27-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-05-2023 PUBLIC 05-05-2023)

O eminente Ministro Luis Roberto Barroso assim fundamentou a posição assumida pelo Pretório Excelso:

“2. Em primeiro lugar, o autor alega que os arts. 105; 108, *caput* e § 1º; 111; **116, V** e X da Lei Orgânica do MPSP violam o art. 22, I, CF/1988, que estabelece a competência privativa da União Federal para legislar sobre direito processual. A legislação estadual teria invadido o âmbito do direito processual civil ao disciplinar o inquérito civil e ao prever a competência privativa do Procurador-Geral de Justiça para ajuizar ação civil pública contra determinadas autoridades. Trata-se, portanto, de um argumento de vício formal de inconstitucionalidade.

3. **A alegação não merece acolhimento, nem mesmo no que diz respeito à expressão “e a ação civil pública” constante do art. 116, V, da Lei Orgânica do MPSP, cuja eficácia foi suspensa pela medida cautelar anteriormente deferida. A liminar, portanto, deve ser revogada nesse ponto.**

4. No que diz respeito à disciplina do inquérito civil, a jurisprudência do STF se firmou no sentido de que ela não se inclui no âmbito do direito processual, a atrair a competência privativa da União. Trata-se fase pré-processual de natureza procedimental, cuja disciplina é de competência legislativa concorrente dos Estados e da União, nos termos do art. 24, XI, CF/1988. Deve-se seguir, com relação ao ponto, a mesma lógica adotada no julgamento da ADI 2.886, que dizia respeito à disciplina de inquéritos policiais no Estado do Rio de Janeiro. (...)

5. Além de não se tratar de matéria de competência legislativa privativa da União, o Estado de São Paulo, no exercício da sua competência concorrente, também não contrariou as normas gerais previstas na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993), o que afasta a alegação de ofensa ao art. 61, § 1º, II, d, CF/1988. Inclusive, vale salientar que o art. 25, IV do diploma nacional prevê que incumbe ao Ministério Público promover o inquérito civil “na forma da lei”. Isto é, a própria lei federal remete a disciplina do inquérito



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

civil à legislação dos estados. Não há, portanto, que se falar em inconstitucionalidade nesse ponto.

6. Com relação à expressão “e a ação civil pública” constante do art. 116, V, da Lei Orgânica do MPSP, também não há inconstitucionalidade, devendo-se revogar a medida cautelar nesse ponto. Na decisão liminar, o tribunal entendeu que a lei complementar estadual, ao reservar ao Procurador-Geral de Justiça a competência para o ajuizamento da ação civil pública contra algumas autoridades, teria legislado a respeito de matéria processual. Teria invadido, portanto, a competência legislativa privativa da União prevista no art. 22, I, CF/1988. A jurisprudência do STF, contudo, evoluiu desde então.

7. No julgamento da ADI 1.916, caso semelhante ao presente, o tribunal afastou a alegação de inconstitucionalidade. O objeto da ação era o art. 30, X, da Lei Complementar nº 72/1994, do Estado do Mato Grosso do Sul, que previa a competência do Procurador-Geral de Justiça para conduzir o inquérito civil e a ação civil pública quando a responsabilidade for decorrente de ato praticado, em razão de suas funções, por determinadas autoridades estaduais. Na ocasião, o tribunal entendeu que não houve invasão da competência legislativa da União em matéria processual pelo Estado-membro. Prevaleceu o entendimento de que não se estava diante de questão atinente a processo civil, mas sim de norma a respeito da divisão e distribuição de atribuições internas no âmbito do Ministério Público. Confira-se a ementa do julgado: (...)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 30, INCISO X, DA LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL --- LC 72/94. ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA PARA A PROPOSITURA. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. AUSÊNCIA DE MATÉRIA DE CARÁTER PROCESSUAL. ORGANIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO LOCAL. ARTIGO 128, § 5º, E ARTIGO 129, INCISO III, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OFENSA NÃO CARACTERIZADA. ACÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Competência exclusiva do Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul para propor a ação civil pública contra autoridades estaduais específicas.
2. A legitimação para propositura da ação civil pública --- nos termos do artigo 129, inciso III, da Constituição do Brasil --- é do Ministério Público, instituição una e indivisível.
3. O disposto no artigo 30, inciso X, da LC 72/94, estabelece quem, entre os integrantes daquela instituição, conduzirá o inquérito civil e a ação civil pública quando a responsabilidade for decorrente de ato praticado, em razão de suas funções, por determinadas autoridades estaduais.
4. A Lei Complementar objeto desta ação não configura usurpação da competência legislativa da União ao definir as atribuições do Procurador-Geral. Não se trata de matéria processual. A questão é atinente às atribuições do Ministério Público local, o que, na forma do artigo 128, § 5º, da CB/88, é da competência dos Estados-membros.
5. A Lei Complementar n. 72, do Estado de Mato Grosso do Sul, não extrapolou os limites de sua competência. Ação Direta de



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Inconstitucionalidade julgada improcedente. Cassada a liminar anteriormente concedida.

(ADI 1.916, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. em 14.04.2010)

8. Deve-se manter a mesma orientação no exame do presente caso. A partir da análise do art. 116, inciso V, em conjunto com a remissão feita no inciso X do mesmo dispositivo, ambos da Lei Orgânica do MPSP, fica claro que não se trata de matéria relacionada a direito processual civil. Confira-se, uma vez mais, a redação do dispositivo:

Artigo 116 – Além de outras previstas em normas constitucionais ou legais, são atribuições processuais do Procurador-Geral de Justiça: (...)

V – promover o inquérito civil e a ação civil pública para a defesa do patrimônio público e social, bem como da probidade e legalidade administrativas, quando a responsabilidade for decorrente de ato praticado, em razão de suas funções, por:

- a) Secretário de Estado;
- b) Membro da Diretoria ou do Conselho de Administração de entidade da Administração Indireta do Estado;
- c) Deputado Estadual;
- d) Membro do Ministério Público;
- e) Membro do Poder Judiciário;
- f) Conselheiro do Tribunal de Contas; (...)

X – exercer as atribuições do Ministério Público nos processos referidos neste artigo e seus incidentes, bem como nos casos previstos nos incisos I, IV, V, VI e VII, quando a ação tiver sido proposta por terceiros;
[...]

9. A simples menção à ação civil pública não faz com que a natureza da norma seja processual. O dispositivo apenas distribui atribuições internas aos membros da instituição. Trata-se de norma organizacional, matéria reservada à lei complementar estadual, nos termos do art. 128, § 5º, da Constituição. **O pedido de declaração de inconstitucionalidade, portanto, não deve prosperar.**”

Muito embora a Promotoria de Justiça tenha conduzido o inquérito civil sem impugnações quanto a esta questão, com postura transparente e colaborativa por parte da Universidade de São Paulo, não se vê nos autos nenhuma ação por parte do Procurador Geral de Justiça, nem de delegação, nem de convalidação de atos, seja para a instauração do inquérito ou, muito menos, para o ajuizamento da presente ação. O patrocínio da ação civil por ato de improbidade, portanto, é atribuição exclusiva sua, e não há norma interna do Ministério Público, conhecida por esta Universidade, que autorize a Promotoria de Justiça a mover a ação de improbidade contra ato de autoridades como Diretores ou Conselheiros de entidades da Administração Pública Indireta, ou mesmo Secretários de Estado.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

A presente ação de improbidade administrativa carrega pedidos severos, como a perda das funções públicas e a suspensão de direitos políticos, além de outras cominações, inquinando de ímprobos dois professores universitários que estão apenas desempenhando suas funções institucionais. A ação, em poucas linhas, caracteriza como improbidade o que na verdade é um *cenário de divergência de interpretação jurídica*. Nem de longe mencionam-se indícios de prática de ato doloso de improbidade como dilapidação do patrimônio público, esquemas ilegais de desvio de verbas públicas, favorecimento de interesses escusos etc.

A exclusividade depositada pelo Legislador no Procurador Geral de Justiça corresponde a um cuidado em torno da importância dos cargos indicados no inciso V do art. 116 da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo, haja vista a relevância das funções que exercem na gestão do patrimônio público sob sua responsabilidade.

A **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**, embora ciente de que na oportuna contestação poderá trazer a V. Exa. as questões de mérito que, indubitavelmente, demonstrarão a improcedência da ação, pede vênias para trazer como questão de ordem, preliminar e urgente, a violação do art. 116, V, “b”, da Lei Orgânica do MPSP, pois a mera distribuição da ação já constitui gravame desproporcional à materialidade das condutas, o que não pode ser admitido sob a ação de um órgão ministerial que não tem essa atribuição.

A **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO** vem requerer, portanto, como medida urgente, a rejeição da inicial, extinguindo-se o processo sem julgamento do mérito nos termos do art. 485, IV, do CPC, pela violação flagrante do art. 116, V, “b”, da Lei Orgânica do MPSP – LCE n. 734/1993.

2. ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES À ANÁLISE DA PRETENSÃO DE LIMINAR PARA AFASTAMENTO DA VICE-REITORA. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE DO DIREITO ALEGADO. EXISTÊNCIA DE RISCO INVERSO. REJEIÇÃO DA INICIAL OU INTIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA EMENDA À INICIAL E CONVERSÃO DO FEITO EM



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

Na remota hipótese de V. Exa., com o máximo respeito, aceitar o processamento da ação, é premente a necessidade de indeferir o pleito de liminar. Afinal, o pedido do *Parquet*, sobretudo o que pretende ver afastada a Vice-Reitora de suas funções, esbarra na ausência de probabilidade do direito, e não apresenta urgência suficiente a caracterizar perigo de dano.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de sua Promotoria de Justiça do Patrimônio Público, ajuizou a presente **AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**, cumulada com pedido de ressarcimento de danos materiais, de morais coletivos, buscando ordem judicial que condene os atuais Reitor e Vice-Reitora da **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**, respectivamente os Professores Titulares **CARLOS GILBERTO CARLOTTI JUNIOR** e **MARIA ARMINDA DO NASCIMENTO ARRUDA**, por suposta prática de condutas vedadas pelo art. 10, inciso I, c.c o art. 12, inciso II, ambos da Lei n. 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa. Pede o *Parquet* a condenação pessoal dos mencionados Professores Universitários a diversas penalidades previstas na Lei n. 8.429/1992, como (i) perda de valores supostamente acrescidos ao patrimônio da Vice-Reitora, (ii) perda da função pública, (iii) suspensão de direitos políticos, (iv) multa civil, (v) proibição de contratar com a administração, (vi) ressarcimento do Erário, (vii) danos morais coletivos. Pediu ainda a condenação da **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO** na obrigação de não mais permitir a prática que o *Parquet* pretende ver coibida, além da demissão da Vice-Reitora e o reconhecimento – amplo e genérico – de atos praticados no exercício do cargo de Vice-Reitora.

No que toca especialmente ao pedido de liminar, a Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital pediu o afastamento imediato da Vice-Reitora de suas funções, durante a instrução processual, além de ordem que imponha à USP a obrigação inibitória de não permitir situações similares, e ordem de invalidação ou anulação de atos eventualmente praticados após a decisão liminar.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Os pedidos liminares formulados contêm providências que podem desestabilizar a ordem pública e institucional. Nos termos do petitório de fls. 916/920, e embora esta Universidade não desconheça a possibilidade de concessão de liminar sem oitiva da Fazenda Pública, não poderia, ainda assim, deixar de pedir ao Poder Judiciário a necessária ponderação na situação específica, para que o debate processual dê-se de maneira transparente e equilibrada, em homenagem aos indeclináveis princípios da ampla defesa e do contraditório, e da boa-fé.

A liminar não comporta deferimento, o que se afirma para fins do juízo perfunctório realizado na oportunidade do art. 300 do Código de Processo Civil, antes de estabelecido o contraditório, e sem prejuízo do aprofundamento das questões postas na ação quando da apresentação da devida contestação, no prazo legal.

2.1 DA AUSÊNCIA DE PROBABILIDADE DO DIREITO. DIVERGÊNCIA DE INTERPRETAÇÃO NORMATIVA. POSIÇÃO TRANSPARENTE E CONSISTENTE DA UNIVERSIDADE AO LONGO DE ANOS. IMPROVÁVEL CARACTERIZAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

A questão posta em discussão pelo Parque nesta precipitada e injusta ação civil de improbidade administrativa é a possibilidade de continuidade de docentes em cargos diretivos da Universidade até a conclusão de seus mandatos, mesmo após o advento de suas aposentadorias – compulsórias ou não.

Contudo, ao contrário do que quer fazer crer o representante ministerial em sua petição inicial, a situação fática encontra respaldo jurídico consistente e estável na Universidade há anos, consistência essa que não foi desconstituída pela interpretação ministerial, a qual ignora a autonomia universitária (CF, art. 207) e as particularidades dos cargos diretivos docentes.

O primeiro elemento que se contrapõe de maneira firme contra a alegada plausibilidade do direito repousa do diálogo que a Universidade vem travando, de maneira transparente e cooperativa, com o Ministério Público do Estado de São Paulo, perante o qual já teve a oportunidade de apresentar diversos pareceres



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

jurídicos concludentes pela legalidade e constitucionalidade da permanência dos docentes em cargos diretivos eletivos, como é o caso da Vice-Reitora, mesmo quando a aposentadoria acontece no curso do mandato.

A peça defensiva antecipada às fls. 933/944 destes autos traz, como anexos, diversos desses posicionamentos.

Às fls. 947/970, foi juntado o Despacho do então Ministro da Educação, Renato Janine Ribeiro, que ratificou antiga posição do Parecer n. 1.420/99-CAC/CONJUR-MEC, “**consolidando** o entendimento de que inexistente óbice à continuidade do exercício do mandato a termo do Reitor regularmente nomeado que, no curso da investidura de dirigente de instituição federal de ensino superior, venha a se aposentar voluntariamente ou por implemento de idade no cargo efetivo”. A ementa do parecer assim dispõe: “*a proibição legal de exercício de cargo em comissão e função gratificada aos aposentados aos setenta anos não impede de que sejam investidos em função de confiança integrante do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores nem que continuem no exercício dessas funções quem seja compulsoriamente aposentado. A aposentadoria não retira a qualificação e as condições exigidas pela legislação do Magistério e do ensino superior.*”

No âmbito da Universidade de São Paulo, **já em 2011** fora aprovado o Parecer PG.G 0367-JAC, já constante às fls. 971/980 dos autos, o qual com clareza considerava que a investidura do Reitor em **mandato** INTEGRA o sistema de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar das Universidades. Posição essa que já levava em consideração o posicionamento do Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que está estampada no Parecer acostado às fls. 978/898, no qual perfilha mais uma vez seu entendimento de que (1) a superveniência de aposentadoria voluntária, ou por implemento de idade, não interrompe mandato em curso de dirigente de instituição de ensino superior, (2) de que isso constitui uma garantia da autonomia da instituição, e (3) ser professor em atividade é meramente uma condição de elegibilidade.

O entendimento da Universidade está também registrado no Parecer

PROCURADORIA
GERAL

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

que consta às fls. 981/983. E, mais importante ainda, **tal entendimento passou a ter um caráter normativo** quando a Comissão de Legislação e Recursos do Conselho Universitário, competente para estabelecer interpretação normativa no âmbito da Universidade, decidiu autorizar o término dos mandatos de Reitor e Vice-Reitor, além de outros mandatos específicos, por meio do Ofício CODAGE/CIRC/009/2011 (fls. 984/986).

Os presentes autos também contam com exímio Parecer do Professor Georghio A. Tomelin, de 03.10.2022, o qual considera que “(a) *do ponto de vista das normas constitucionais não existem óbices para que professores aposentados exerçam atividades de Reitor ou Vice-Reitor, sendo certo que (b) não perdem a condição subjetiva de professores com a aposentadoria, voluntária ou compulsória, ou mesmo pelo exercício de licenças “pro tempore” fruídas validamente nos termos da legislação e (c) nem mesmo a condição de elegibilidade para Reitor e Vice-Reitor está originalmente restrita aos professores titulares “da ativa”, podendo ser exercida também pelos “aposentados”, que atingiram tal condição de forma voluntária ou compulsória*” (fls. 1049/1056).

Não bastassem as eloquentes colocações acima referidas, também houve pronunciamento irretocável do eminente Professor das Arcadas e Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau, já colacionado às fls. 1057/1060, que lê nas normas autônomas da universidade a chave interpretativa para solucionar o questionamento:

“O artigo 36 do Estatuto da USP estabelece que “ O Reitor e o Vice-Reitor, Professores Titulares da USP, serão nomeados pelo Governador do Estado, de lista tríplice de chapas”. Esta norma determina como condição de elegibilidade que os candidatos sejam professores titulares da USP, mas não exige --- quando nomeados para exercer seus mandatos --- que tais docentes permaneçam como professores titulares em pleno exercício na ativa.

Dessa norma estatutária extrai-se que (1) a aposentadoria por idade é um direito do servidor público conhecido desde sua nomeação, o que garante previsibilidade à situação desde antes de sua consolidação pela nomeação e (2) não se há de distinguir, onde a norma não o faz, a condição remanescente cumprida em seus exatos termos.

A norma constitucional (parágrafo 1º, inciso II do artigo 40 da Constituição do Brasil) sendo aplicável na forma definida pelo Supremo



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Tribunal Federal na ADI2602/MG, “restrita aos cargos efetivos ..., dos Estados -membros, ..., incluídas as autarquias”, é evidente que(1) se aplica ao cargo de docente e (2) não se aplica ao exercício da função de Vice-Reitora da USP, função que não configura serviço público.”

Não menos conclusivas são as palavras do também Professor das Arcadas, Dr. Celso Fernandes Campilongo, presentes às fls. 1061/1065, e do eminente Professor Marcio Cammarosano, colacionadas às fls. 1066/1097.

Evidentemente, a profundidade de tais posicionamentos deverá ser alvo de fundamentação e estudo específicos quando da apresentação da competente contestação, se o processamento da ação for admitido. No entanto, desde já é possível inferir que a órgão ministerial que ajuizou a ação tenta, em uma tese inconsistente, dar interpretação literal do art. 40, §1º, II, da Constituição Federal, e se recusa à compatibilizar essa norma com o art. 207 da Constituição Federal. Recusa-se, ainda, a interpretar sistematicamente a autonomia no Estado de São Paulo.

Sobre esse assunto em específico, é necessário dizer que as funções diretivas que a Universidade considera relevantes se assemelham, de fato, aos cargos comissionados, de livre nomeação. Mas se essa semelhança fosse uma total identidade, dar-se ia um império ao Governador do Estado, com indicação e nomeação livres, além de demissão *ad nutum*, incompatível com a autonomia universitária.

Por isso é que o art. 254 da Constituição do Estado de São Paulo deve ser compatibilizado com as demais normas proporcionam à Universidade exercer sua autonomia – autonomia que outras autarquias, superintendências ou mesmo Secretarias de Estado não possuem. A **indicação** dos nomes parte dos quadros da própria Universidade, que apresenta lista tríplice de professores titulares que, no momento da eleição, ou seja, quando do exercício da representatividade docente para fins de contribuir para a gestão universitária, estejam em atividade. E se o Governador não nomeia livremente, ele também não pode exonerar ou demitir livremente, pois tais cargos são protegidos por um mandato específico, que deverá ser desempenhado até o fim.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Essa circunstância também torna evidente que não caberia ao Reitor da UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO nomear ou exonerar Vice-Reitora, o que esvazia a alegação de que o Professor Titular Carlos Gilberto Carlotti teria praticado ato de improbidade administrativa.

Tampouco se pode dizer que a Vice-Reitora em exercício, a Professora Titular aposentada Maria Arminda Arruda praticou improbidade, pois foi legitimamente eleita e regularmente nomeada por ato do Governador do Estado de São Paulo, sendo sua faculdade e direito concluir o mandato em que foi investida, mesmo que tenha se aposentado no seu curso.

Trata-se, à evidência, de uma consistente posição jurídica assumida pela Universidade ao longo de anos.

Não se pode perder de vista, também, que a caracterização da improbidade administrativa exige não apenas uma ilegalidade manifesta, como também uma prova do dolo específico de praticar a conduta ímproba.

No caso dos autos, essa ilegalidade manifesta simplesmente não existe. No máximo, a discussão em torno da legalidade ou da constitucionalidade dessa posição jurídica poderia ser travada no seio de uma ação civil pública, mas nunca no âmbito de improbidade administrativa, sistema punitivo que visa coibir condutas praticadas por servidores públicos corruptos, ímprobos, desleais em relação aos princípios da legalidade, da moralidade e da probidade.

Ainda que se admita a legitimidade dos questionamentos formulados pelo *Parquet*, que são respeitados pela Universidades e devidamente rebatidos institucionalmente, tal discussão se caracteriza por uma evidente divergência interpretativa. Nesse caso, mesmo aplicando o princípio do “in dubio pro societate” à recepção da ação, o mesmo não pode se dar em relação à concessão da liminar. O direito alegado pelo Parque não se mostra plausível, o que se demonstra pela posição acima explicada.

Já por este motivo, a liminar deve ser indeferida.

2.2 AUSÊNCIA DE PERIGO DE DANO. EXISTÊNCIA DE RISCO INVERSO.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

IMPOSSIBILIDADE DE AFASTAMENTO DA VICE-REITORA E DAS DEMAIS TUTELAS PROVISÓRIAS.

Para além da ausência de plausibilidade do direito invocado, verifica-se que não se evidencia nos autos perigo de dano que justifique as drásticas medidas formuladas pelo *Parquet* em caráter provisório.

Ora, o pedido formulado não traz um sequer cenário fático que pudesse caracterizar perigo de dano de qualquer ordem, seja institucional, seja patrimonial. **A inicial chega ao absurdo de caracterizar como prejuízo o exercício da ampla defesa e do contraditório na esfera administrativa** – quiçá também na esfera judicial. A vagueza e o vazio que permeiam as justificativas do Autor são desconcertantes, dado que põe em hipótese a possibilidade de *invalidar* e *anular* atos administrativos que não são especificados.

Não se olvide que o posicionamento da Universidade é conhecido do Ministério Público de São Paulo há muitos anos. Mesmo a situação da Vice-Reitora vem sendo discutida com transparência há mais de um ano, o que depõe **contra** a alegação de urgência.

Exa., a Vice-Reitora da Universidade de São Paulo, Professora Titular Maria Arminda Arruda tem um longo currículo de atividades acadêmicas e diretivas desenvolvidas na Universidade de São Paulo, sua *alma mater*. Nessa longa carreira, tem reputação ilibada e nunca esteve envolvida em ilegalidades ou denúncias de corrupção ou mesmo de desperdício de dinheiro público.

Suas atividades como Vice-Reitora, aliás, estão imbuídas da *representação* assumida quando da composição da chapa eleita e escolhida pelo Governador do Estado de São Paulo. O Reitor e a Vice-Reitora compõem um quadro representativo de um projeto de gestão que retira do processo eleitoral democrático sua legitimidade, utilizada não apenas para funções burocráticas, mas também para representar servidores, alunos e professores nas questões internas e nas questões externas à instituição.

Afastar a Vice-Reitora desestabiliza essa estável composição



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

representativa da vida acadêmica, o que se traduz no risco inverso do deferimento da liminar. Os papéis desempenhados por ela não são os mesmos que um decano poderia realizar na vacância dessa função diretiva. Também não poderia ser deflagrado o processo sucessório em razão de uma decisão provisória, precária. Afinal, o cargo não estaria vago, mas apenas com seu ocupante afastado provisoriamente.

Não há desvio de verbas ou dilapidação do patrimônio. Não há propina, não há favorecimento pessoal, não há corrupção, não há nenhuma figura de ilicitude que aponte para a gravidade que o Ministério Público que dar à divergência interpretativa jurídica que está sendo discutida.

Nestes termos, verifica-se que o *Parquet* descumpra as exigências impostas pelo art. 300 do Código de Processo Civil, o que faz com que pedido de liminar deva ser indeferido.

Sem mais, e firme nas considerações acima antecipadas, requer a USP seja indeferida a liminar.

3. DO CABIMENTO DA CONVERSÃO DE AÇÃO DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Conforme anotado anteriormente, o MPSP Autor, em situação de ausência de pressupostos de representação processual, busca a concessão de liminar para o abrupto afastamento da Vice-Reitora da USP de suas relevantes funções públicas, inclusive insistindo, de forma temerária, que sequer fosse oportunizada a oitiva desta autarquia universitária nos autos.

Ocorre que nem o vício de representação processual do autor, nem o desatino em se opor vorazmente a uma concessão de prazo de 72 horas para a oitiva do ente público são os únicos vícios processuais na presente ação. Com efeito, **trata-se de ação de improbidade administrativa sem que seja apontada improbidade administrativa em termos minimamente aderentes à legislação.**



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Como apontado anteriormente (e conforme será melhor detalhado oportunamente em sede de contestação), a permanência da Vice-Reitora até o término do mandato para o qual foi nomeada é fruto de interpretação institucional de dispositivos constitucionais e legais, em posição embasada por diversos eminentes juristas e adotada por comissão assessora do Conselho Universitário, a Comissão de Legislação e Recursos.

Nesse sentido, mesmo que, por amor ao argumento, houvesse motivo para que se questionasse a posição institucional da Universidade de São Paulo quanto ao alcance do artigo 40, II, da Constituição, tal como regulado pela Lei Complementar n.152/2015 (que estabelece a aposentadoria compulsória para cargos efetivos e não para o exercício do mandato *sui generis* de Vice-Reitor), fato é que essa discussão decerto não deveria se dar no bojo de uma ação de improbidade administrativa.

Isso porque, como se sabe, somente se caracterizam como atos de improbidade as “condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11” da Lei nº 8.429/1992 (v. art. 1º, § 2º), e, para esses efeitos, o dolo deve ser específico, “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (art. 1º, § 2º). E, para que não restasse dúvidas, a Lei repetiu: “a ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade” (art. 17-C, § 1º).

Na medida em que o ato impugnado pelo MPSP é, precisamente, o de adoção da posição institucional da Universidade (por meio de sua Comissão de Legislação e Recursos) sobre a interpretação da legislação, evidente que o revolvimento da questão via manejo de ação de improbidade administrativa é caminho processual totalmente inadequado.

E, para essas hipóteses, se não entender o juízo pela extinção da ação pela inépcia da inicial cf. art. 330 do CPC, a própria Lei n. 8.429/1992 previu alternativa: a possibilidade de **conversão, a qualquer momento, da ação de improbidade em ação civil pública (ACP), consoante disposto no art. 17, § 16 da LIA:**



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Art. 17, § 16 - A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Tendo em vista, portanto, que a previsão se amolda perfeitamente ao caso concreto, requer-se a conversão da presente ação em ACP, oportunidade em que a Universidade de São Paulo poderá, na via processual adequada, fornecer em sede de contestação todos os fundamentos de direito que embasaram sua posição institucional histórica.

4. DOS PEDIDOS

Diante das considerações acima lançadas, e resguardando-se no direito de apresentar defesa dentro do prazo legal, requer a **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**:

- A) Seja extinta sem julgamento do mérito, por defeito de representação do MP, nos termos do art. 485, IV, do CPC, pela violação flagrante do art. 116, V, “b”, da Lei Orgânica do MPSP – LCE n. 734/1993.
- B) Subsidiariamente, caso admitido o processamento da ação nesta fase preliminar, seja indeferido o pedido de liminar, dada a ausência de probabilidade do direito alegado, bem como em razão da inexistência de risco de perecimento do direito, e **considerando ainda o risco inverso de quebra da ordem institucional.**
- C) Uma vez indeferida a liminar, seja convertida a ação de responsabilidade civil por improbidade administrativa em ação



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

civil pública (ACP), nos termos do quanto possibilitado pelo artigo 17, § 16, da Lei de Improbidade Administrativa.

São os termos em que pedem deferimento,
São Paulo, 10 de setembro de 2024.

Marcelo José Magalhães Bonizzi
Procurador Geral da Universidade de São Paulo
OAB/SP 122.614

Adriana Fragalle Moreira
Procuradora Geral-Adjunta da Universidade de São Paulo
OAB/SP 290.141

Elisa Franco Feitosa
OAB/SP 287.459
Procuradora da Universidade

Marcos Felipe de Albuquerque Oliveira
OAB/SP 304.653
Procurador da Universidade