

Processo nº:	TC-1005.989.16-5
Órgão:	Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP
Gestor(a):	Prof. Dr. José Tadeu Jorge
Período:	01/01 a 21/01; 06/02 a 12/02; 24/02 a 15/04; 24/04 a 10/05; 15/05 a 27/07; 03/08 a 01/09; 02/10 a 29/11; 04/12 a 31/12
Gestor(a):	Prof. Dr. Álvaro Penteado Crósta
Período:	22/1 a 05/02; 13/02 a 23/02; 16/04 a 23/04; 11/05 a 14/05; 28/07 a 02/08; 02/09 a 01/10; 30/11 a 03/12
Matéria:	Balanço Geral do Exercício de 2016

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Tratam os presentes autos do Balanço Geral do Exercício de 2016 da entidade em epígrafe.

A digna Fiscalização constatou uma série de irregularidades, mediante relatório ao evento 14.1.

Regularmente notificada, a Origem juntou defesa e documentos, acostando os esclarecimentos que entendia pertinentes (evento 61).

A Assessoria Técnica, nos aspectos atinentes à seara econômico-financeira, opinou pela regularidade da matéria (evento 97.1).

Por fim, a PFE entendeu pela regularidade do balanço em análise (evento 100.1).

Eis o contexto que vêm os autos ao MPC para atuação como *custos legis*.

É o breve relatório.

A partir dos elementos probatórios constantes dos autos, verifica-se, preliminarmente, o desenvolvimento regular e válido do processo, porquanto foram observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

No mérito, o MPC entende que as contas não se encontram em condições de aprovação, pelas razões a seguir expostas.



item 2.1 - Do Acúmulo de Cargos pelos Dirigentes

Segundo apurou a Fiscalização, o Magnífico Reitor, cinco Pró-Reitores, um Coordenador-Geral, o Chefe de Gabinete e o Chefe de Gabinete Adjunto teriam recebido pelo desempenho de tais cargos simultaneamente com o recebimento pelos cargos de professor. No entanto, o acúmulo se deu somente nos vencimentos, não nas atribuições, eis que não demonstrado com transparência e clareza a compatibilidade de horários entre os cargos exercidos (evento 14.1, fls. 03/07).

A UNICAMP defendeu a acumulação de remunerações, que, no seu entender atenderiam aos dispositivos constitucionais, e aduziu que os normativos da Universidade permitiriam que o Reitor se desobrigasse de suas atividades docentes e que os demais dirigentes adotassem *modalidade especial* de regime de dedicação integral à docência e à pesquisa, que os permitiria priorizar o exercício da administração e da direção universitária (evento 61.1, fls. 03/11).

Oportuno trazer à consideração o seguinte excerto, que bem condensa os argumentos da defesa:

“Neste sentido, não há qualquer dúvida sobre a regularidade das acumulações apontadas, pois se trata de um cargo de Professor e outro técnico-científico (Reitor, Coordenador Geral, Pró-Reitor ou Chefe de Gabinete), que, nos termos dos Estatutos da Universidade, deve ser necessária e obrigatoriamente exercido por docente da UNICAMP, que no período cumprirá regime especial de trabalho.” (evento 61.1, fls. 4)

Primeiro, os dirigentes não ocupam cargo técnico-científico, no rigor constitucional do termo – ocupam, isto sim, cargos de direção. Segundo, ainda que se pudesse admitir tal conceituação, ao cumprirem “*regime especial de trabalho*”, não estão devidamente acumulando as atribuições.

Vale dizer, a tal *modalidade especial* de regime de dedicação integral à docência e à pesquisa, que permitiria “priorizar o exercício da administração e da direção universitária”, estava, em verdade, admitindo que os dirigentes não cumpririam todas as suas atribuições regulares.

Pertinente trazer os mencionados normativos da UNICAMP a respeito da matéria:

ESUNICAMP, art. 58, §2º. O Professor Titular investido nas funções de Reitor, ficará desobrigado, se assim entender, do exercício de suas atividades docentes, sem prejuízo dos vencimentos, gratificações e demais vantagens.

DELIBERAÇÃO CONSU-A-02/01, art. 21. O Reitor, Vice-Reitor, Pró-Reitores, Chefe de Gabinete e Chefe de Gabinete Adjunto, Diretores e Diretores Associados de



Unidade poderão exercer a função em RDIDP, enquanto perdurarem os respectivos mandatos. Nesses casos, o ingresso será imediato e independente das disposições do Capítulo III.

Parágrafo único - O Regime de trabalho a que se refere o caput deve ser entendido como modalidade especial do RDIDP, em que encargos reguladores de docência, pesquisa ou extensão podem ser substituídos pelo exercício prioritário de administração e de direção universitária.

Peculiares os normativos internos da UNICAMP: o reitor *fica desobrigado, se assim o entender*, de suas atividades docentes, mas permanece auferindo os vencimentos, vantagens, gratificações e demais vantagens como se estivesse efetivamente lecionando; os demais dirigentes *podem substituir os encargos* de docência, pesquisa ou extensão pelo exercício prioritário de administração e de direção universitária, mas permanecem auferindo as remunerações como se estivessem efetivamente desempenhando tais encargos.

Ou seja, nos moldes permitidos pela UNICAMP, não há uma acumulação de atribuições, somente acúmulo de remunerações. Não há dupla remuneração decorrente de dupla jornada¹, há somente dupla remuneração.

Mais consentâneo com o ordenamento seria o recebimento de uma verba de representação por parte do Reitor, e que os demais dirigentes assumissem funções de confiança².

Mesmo que sejam superadas tais discussões, **deveria a UNICAMP ter demonstrado que atendia os requisitos da compatibilidade de horários**, conforme estabelecido pelos artigos 4º e 5º do Decreto Estadual 41.915/1997:

Decreto Estadual 41.915/1997, art. 4º. Para fins de acumulação remunerada considera-se cargo técnico ou científico aquele que exige, para o seu exercício, conhecimentos específicos de nível superior ou profissionalizante correspondente ao segundo grau de ensino.

Parágrafo único - A simples denominação de "técnico" ou "científico" não caracterizará como tal o cargo que não satisfizer as exigências deste artigo.

Artigo 5º. Haverá compatibilidade de horários quando:

I - comprovada a possibilidade de exercício dos dois cargos, empregos ou funções, em horários diversos, sem prejuízo do número regulamentar de horas de trabalho de cada um;

II - mediar, entre o término do horário de um cargo, emprego ou função e o início do outro, pelo menos 1 (uma) hora de intervalo, se no mesmo município, salvo se no mesmo estabelecimento e de 2 (duas) horas, se em municípios diversos;

III - comprovada a viabilidade de acesso aos locais de trabalho pelos meios normais de transporte.

§1º. A autoridade competente para expedir declaração sobre horário de trabalho do servidor em acumulação remunerada e o dirigente de sua unidade de exercício.

§2º. Se as unidades de exercício do servidor situarem-se próximas uma da outra, os intervalos exigidos no inciso II deste artigo poderão ser reduzidos até o mínimo de 15 (quinze)

¹ Ademais, como exposto pela Assessoria Técnico-Jurídica, não houve demonstração da compatibilidade de horários (evento 226.01, fls. 05/06).

² Ou, eventualmente, a sistemática admitida pelo art. 12 do Decreto Estadual 41.915/1997.



minutos, a critério da autoridade competente de que trata o artigo 8.º deste decreto, que será responsável pela verificação do cumprimento regular dos respectivos horários de trabalho.

Insta salientar que a douta Secretaria-Diretoria Geral entendeu de forma semelhante em parecer no bojo das contas de 2015 da Unicamp. Na oportunidade, o Órgão aduziu, com base no entendimento da Casa no TC-2728/026/09 (Contas de 2019), que a ausência de demonstração de compatibilidade de horários entre os cargos é evidente óbice ao seu acúmulo, senão vejamos:

Outro tema recorrente nos exames da Universidade, o acúmulo remunerado do cargo de Professor com as ocupações de Reitor, Pró-Reitor, Coordenador Geral, Chefe de Gabinete e Chefe de Gabinete Adjunto, ainda que legitimado por exceção prevista (artigo 37, inciso XVI, alínea “b”, da CF), encontra óbice na ausência de compatibilidade de horários, estabelecida como condição necessária.

Mesmo que o acúmulo se limite à remuneração, e não das obrigações dos cargos envolvidos, revela-se inadmissível no ordenamento jurídico, independentemente do que prescreva o Estatuto Social e as normativas da UNICAMP, que não podem afrontar disciplina constitucional e legal.

A matéria foi bem delineada no voto condutor do Conselheiro Dimas Ramalho, quando da apreciação das contas de 2009 (TC-2728/026/09), cujo trecho de interesse trago à colação:

[...]

Reflexo dessa acumulação, a somatória das remunerações pelo Reitor, Pró-Reitores e Coordenador Geral resultou em excesso ao respectivo teto estabelecido, correspondente ao subsídio fixado para o Governador do Estado.

Mesmo considerada a hipótese de ocupações suscetíveis de acúmulo remunerado, a objeção quanto à compatibilidade de horários, condição também necessária, não transparecida, evidencia a desobediência ao artigo 37, inciso XI, da CF e artigo 115, inciso XII, da CE.

Assim porque, não materializada, em sua plenitude, a exceção permissiva para o acúmulo de cargos, empregos ou funções públicas, subsiste o cotejo da somatória das remunerações auferidas numa e noutra ocupação, em relação ao respectivo limite fixado. (evento 250.1 do TC-4688.989.15-1)



Item 4.2.4 – Convênio celebrado com a FUNCAMP

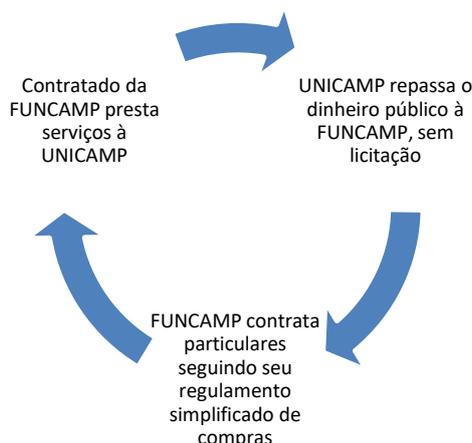
Em 2016 estava vigente o ‘Convênio de Cooperação Técnica Científica, Cultural e de Assistência Administrativa’ entre a UNICAMP e a FUNCAMP – Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP. Segundo apontou a Fiscalização, tratava-se de um “convênio do tipo guarda-chuva”, de cláusulas gerais, sem qualquer definição de valores ou metas. Conforme destacado pela Fiscalização, a UNICAMP repassou à FUNCAMP em 2016 aproximadamente R\$290 milhões (evento 14.1, fls. 12/14).

A defesa da Universidade alegou, em síntese, que “os ajustes celebrados entre a Universidade e sua Fundação de Apoio, todos alicerçados no Convênio de Cooperação Técnica firmado entre as partes, não possuem características de contratos de terceirização de serviços, como sugerido pela r. Unidade Regional de Campinas, tratando-se, todos, de ajustes marcados pelo interesse recíproco e mútua cooperação entre os partícipes, características essenciais dos convênios celebrados pela Administração Pública.” (evento 61.1).

Trata-se, ao nosso sentir, de engenhoso mecanismo para dar ‘ares privados’ às verbas públicas, evitando os controles inerentes aos gastos públicos.

Ao invés de a UNICAMP executar ela própria o objeto, mediante licitação na forma do art. 37, XXI da CF/1988, a Universidade ‘opta’ por repassar dinheiro à sua fundação de apoio, FUNCAMP, que, por sua vez, contrata os serviços segundo seu regulamento de compras (mais simplificado que a Lei de Licitações), e o devolve à própria UNICAMP.

O esquema a seguir torna mais claro este ciclo:



Nas palavras da própria defesa da Universidade, caberia “à Fundação de Apoio o papel de intermediária entre a Universidade e o meio externo, agindo como gestora e



representante da instituição de ensino superior, tendo, dentre suas atribuições, a função de gerenciamento dos recursos provenientes dos projetos, contratos e convênios firmados” (evento 61.1)

Como se vê, ao invés de o serviço ser contratado diretamente pela Universidade, outros intermediários são acrescentados à equação, o que inevitavelmente traz mais custos em cada etapa. A corriqueira alegação de ‘agilizar os trâmites burocráticos’, muitas vezes, é suplantada por custos mais elevados, senão da própria contratação, dos gastos decorrentes do acréscimo de etapas até a efetiva prestação serviço.

Nas contas de 2015, a SDG fez importante resumo da situação, ressaltando os aspectos controversos da relação entre a Unicamp e a Funcamp, e, ao final, critica duramente o ajuste, a saber:

*Embora essas considerações, remanesçam em desfavor destes demonstrativos as demais ocorrências registradas pela Fiscalização, a começar **pela descaracterização do Convênio utilizado para a terceirização de mão de obra, figurando como beneficiária/conveniada a FUNCAMP.***

Trata-se de Convênio de Cooperação Técnica Científica, Cultural e de Assistência Administrativa, através do qual a FUNCAMP presta a mais ampla e variada gama de serviços à UNICAMP, qualificado como ajuste “guarda-chuva”, por conter apenas cláusulas gerais, sem qualquer definição de valores ou metas, com operacionalização através de termos aditivos, e mediante remuneração da Fundação através de taxa de administração.

Reitero o posicionamento firmado em outras oportunidades, respaldado em visão, constituída em exercícios anteriores, sobre a irregularidade do Convênio firmado com a FUNCAMP, enquanto Fundação de Apoio, instituída pela UNICAMP, sem fins lucrativos, com regime de direito privado.

Isso em razão da relação que a Universidade mantém com a citada Fundação, não pautada, de modo geral, pelo respeito ao regime jurídico-administrativo, como bem destacado em trecho da decisão exarada na apreciação das contas de 2011:

“Observo, à evidência, que a sistemática adotada pela UNICAMP, ao estabelecer em convênio de cunho genérico, mas com amplitude suficiente a abrigar um sem-número de atividades e projetos por meio de termos aditivos, os quais, por sua vez, podendo, respectivamente, ser aditados, se mostra incompatível com o modelo legal estatuído pela Lei nº 8.666/93”.



Como também assentado, a Lei Estadual nº 10.882/2001[9], trazida à colação pela Universidade, não afasta os preceitos constitucionais aplicáveis à celebração de convênios de cooperação, contratos de parcerias e de prestação de serviços com as fundações de apoio. (evento 250.1 do TC-4688.989.15)

Ante o posicionamento unânime dos órgãos preopinantes, o voto do relator responsável pelas contas de 2015 confirmou a tese de irregularidade da condução do ajuste (já firmada nas contas de 2009 e 2011), solidificando o posicionamento da r. Segunda Câmara do TCE/SP, *in verbis*:

Embora tenha sido atestada a regularidade formal das licitações, contratos e execução contratual examinados por amostragem, os óbices aventados nos ajustes envolvendo a FUNCAMP também contaminam as contas em exame.

*Seja por dispensa de licitação, modalidade utilizada para a administração de almoxarifado e do restaurante universitário, seja pela celebração de termos aditivos ao convênio, a transferência das atividades à fundação de apoio na forma adotada **extrapola os limites da Lei Federal nº 8.666/93 não se sustenta** (TC-4688.989.15-1, 2ª Câmara do TCE/SP, Rel. Cons. Robson Marinho, publicada no DOE de 29/07/2022)*

Sendo assim, o MPC pugna, diante das evidentes contradições e ilegalidades desse ajuste, como salvaguarda da segurança jurídica, a aplicação do entendimento reiterado dessa e. Corte de Contas.

Item 7.3.1 Grande volume de obras paralisadas

Segundo relatório da Fiscalização, das obras relativas a contratos assinados de 2010 a 2016, 27 (vinte e sete) delas estão paralisadas pelos mais variados motivos, mas em sua maioria em decorrência de rescisão unilateral contratual (evento 14.1).

Muito embora a Origem afirme que atua regularmente nos contratos celebrados, como detalhou em sede de justificativas (evento 61.1), é evidente que uma quantidade tão relevante de obras paradas reflete, em alguma medida, a ausência de planejamento adequado das obras contratadas, bem como do seu controle e acompanhamento.

Nesse sentido, vale frisar que tal anotação não é inédita, eis que nas contas de 2013 da Universidade o então relator já a alertava da necessidade de correção da falha, conforme a seguir se verifica:

Também há de se destacar que as falhas na execução de projetos que servem de base para os certames licitatórios, bem como na quantificação de materiais e serviços



que . por projeto e execução inadequados e rescisões contratuais, causaram danos severos ao erário.

Ainda que a superveniência de fatores imprevisíveis possa realmente justificar parte dessas ocorrências, entendo que todas poderiam ter sido, ao menos, minimizadas com a adoção de medidas preventivas eficazes e/ou mais incisivas por parte da Administração, como, por exemplo, a consecução de planejamento rigoroso e fiel observância à Lei de Licitações.

Lembro, ainda, que no julgamento do Balanço Geral do Exercício de 2011 da UNICAMP (TC-000196/026/11), falhas da mesma natureza contribuíram para o juízo de irregularidade da matéria, não sendo diferente no presente caso.” (TC-1470/026/13, 2ª Câmara do TCE/SP, Rel. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, publicado no DOE de 27/09/2022, grifos acrescidos)

Na esteira da decisão acima colacionada, se enquadra também a opinião da SDG, externalizada em parecer analisando as contas de 2015 da UNICAMP. A Secretaria, após reconhecer a grande quantidade de obras paralisadas sob alegação de inoperância da empresa contratada, recomendou, acertadamente, “a necessidade de implantação e revisão dos procedimentos, acerca das atividades de controle e acompanhamento da execução dos ajustes firmados” (evento 250.1 do TC-4688.989.15).

Item 9.4 Regime Previdenciário – ocupantes de cargos comissionados contribuindo para o RPPS;

Desde o exercício de 2013 a Fiscalização tem assinalado a existência de servidores comissionados e temporários que contribuem para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), e não para o Regime Geral de Previdência (RGPS).

Apesar das alegações da Origem, é evidente a inconstitucionalidade da situação dos servidores comissionados que ainda contribuem ao RPPS, dada a flagrante violação ao art. 40, §13³, da Constituição Federal e ao art. 126, §13, da Constituição Estadual⁴.

A despeito de, eventualmente, terem ingressado no cargo precário antes da Emenda Constitucional 20/1998, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de

³ CF, art. 40, §13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

⁴ CE/SP art. 126, §13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.



que o regime previdenciário aplicável aos servidores é aquele vigente na data em que se completaram os requisitos para a inatividade.

A propósito, o STF, tratando de caso oriundo da Câmara Municipal de São Paulo, reiterou tal posicionamento:

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade. Normas que dispõem sobre o regime de aposentadoria dos servidores públicos. Reprodução obrigatória pelas constituições estaduais. Cargo em comissão. Aposentadoria após a EC 20/98. Vinculação ao Regime Geral da Previdência Social.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que o art. 40 da Constituição Federal, que dispõe sobre o regime de aposentadoria dos servidores públicos, é norma de reprodução obrigatória nas constituições estaduais.

2. Os agentes públicos ocupantes exclusivamente de cargo em comissão e os detentores de cargo temporário que preencham os requisitos para a aposentadoria após a Emenda Constitucional nº 20/98 não têm direito a se aposentar pelo regime próprio, cabendo-lhes a aposentadoria pelo regime geral, na forma do art. 40, §13, da Constituição Federal.

3. É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico, inclusive o previdenciário, aplicando-se à aposentadoria a norma vigente à época do preenchimento dos requisitos para sua concessão.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF, 2ª Turma, RE 804.515 AgR / SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 07.05.2018, v.u.)

Conclui-se, portanto, que os ocupantes de cargos em comissão devem contribuir ao RGPS.

Item 9.5 Aposentadorias

Conforme demonstrou a Fiscalização, em 2016 foram aposentados servidores que ingressaram sem concurso público na UNICAMP, antes da Constituição Federal de 1988, e que, até meados de 2014, realizaram suas contribuições previdenciárias ao Regime Geral da Previdência Social (relação de aposentados no evento 14.28).

A Universidade, em sua defesa, apenas aduziu que *“as aposentadorias indicadas pela r. Fiscalização estão sendo instruídas por esta E. Corte de Contas em processos específicos, cabendo esclarecer que todos os esclarecimentos pertinentes serão apresentados pela Universidade em momentos oportunos”* (evento 61.1, fls. 41).

Por certo, a análise de todos atos de concessão de aposentadoria pela UNICAMP será efetuada caso a caso, em processos específicos, por este Tribunal de Contas, dentro de suas competências constitucionais (art. 71, inc. III, da CF e art. 33, inc. III, da CE/SP). O processo que trata



da concessão de tais aposentadorias é o TC-18375.989.16-7, **tendo a sua decisão de primeiro grau decidido pelas ilegalidades dos atos concessórios de aposentadoria**, no seguinte teor:

No mérito, os atos concessórios das aposentadorias em exame não comportam julgamento de legalidade.

Com efeito, a partir da edição da Emenda Constitucional 20/98, o regime previdenciário do servidor público (federal, estadual e municipal) tornou-se eminentemente contributivo, erigindo o equilíbrio financeiro e atuarial à condição de princípio básico do sistema.

Sobre o tema, a Constituição Federal determina que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total (art. 195, §5º), sendo tal princípio aplicável aos sistemas de previdência instituídos pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, por força do art. 149, §1º.

No caso dos autos, trata-se de servidores antigamente celetistas, vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, que possui teto para o salário de contribuição e sobre esse valor contribuído seria fixado o salário de benefício previdenciário, nos termos da lei. Neste momento, migraram para o regime estatutário por força da Deliberação Consu-A-011/2013, de 06 de agosto de 2013. Sob a roupagem desse novo regime jurídico, foram agraciados por aposentadorias concedidas pelo Regime Próprio Estadual, cujos proventos iniciais foram calculados na integralidade e paridade.

As planilhas SisCAA (eventos nº 11.1) indicam que parte das aposentadorias teve como fundamento legal: “Transição Art 3º da EC 47/2005”; outra parte: “Transição Art 6º EC 41/2003”.

No entanto, é certo que as condições estabelecidas no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 se tratam de regras de transição. Ou seja, aplicáveis somente aos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que já estavam filiados em algum Regime Público de Previdência Social até as datas que entraram em vigência.

Resta, portanto, cristalino que aos demais servidores públicos filiados posteriormente em RPPS se lhes impõem as regras gerais dispostas no art. 40 da Constituição Federal, as quais estabelecem a idade mínima e tempo de contribuição para homem e mulher, bem como baniram a possibilidade de proventos integrais correspondentes à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria (...) (evento 116.1 do TC-18375.989.16-7, Rel. Valdenir Antônio Polizeli, decisão publicada no DOE de 02/07/2021 – pendente de recurso).



Apesar da sentença ainda não ter transitado em julgado – e do próprio fato de as aposentadorias serem tratadas em processo próprio – o significativo impacto da sua indevida concessão, como expôs brilhantemente o e. relator, há de influenciar a análise do balanço geral em exercício.

Ocorre que a Universidade, por resolução interna (a Deliberação CONSU-A-011/2013, de 06.08.2013)⁵, permitiu que os empregados celetistas contratados entre 01.01.1985 e 05.10.1988 (data da promulgação da Constituição Federal) pudessem optar pelo ingresso no regime estatutário.

Assim, de uma hora para outra, os empregados que – durante toda uma vida laborativa – haviam se submetido ao regime geral (cuja contribuição previdenciária, quando começou a ser recolhida, seguiu a alíquota de 11% somente sobre o teto do benefício pago pelo INSS), recebendo ainda depósitos de FGTS, passaram a ser estatutários. Não bastasse isso, foram tratados pela UNICAMP como se estatutários fossem desde a formalização de seus vínculos, outorgando-se, assim, nos respectivos atos de aposentadoria, proventos integrais, além da garantia da paridade com os reajustes que viessem a ser conferidos aos servidores da ativa aposentando-se pelo valor da última remuneração.

Trata-se de gritante ilegalidade que afeta não apenas a UNICAMP, mas o equilíbrio econômico-financeiro de todo o Regime Próprio de Previdenciário do Estado de São Paulo, revelando verdadeiro ato antieconômico.

Deste modo, **é preciso, urgentemente, que o gestor anule os atos de opção de migração de regime concedidos com base na Deliberação CONSU-A-11/2013, revertendo as aposentadorias concedidas no Regime Próprio de Previdência Social, expedindo-se**

⁵ Eis o teor da referida “norma” (disponível em https://www.pg.unicamp.br/mostra_norma.php?id_norma=3407):
Deliberação CONSU-A-011/2013, de 06/08/2013

Introduz artigo às Disposições Transitórias do Estatuto dos Servidores da UNICAMP – ESUNICAMP.

O Reitor da Universidade Estadual de Campinas, na qualidade de Presidente do Conselho Universitário, tendo em vista o decidido na sua 133ª Sessão Ordinária, realizada em 06.08.2013, baixa a seguinte deliberação:

Artigo 1º - Fica acrescido o seguinte artigo às Disposições Transitórias do Estatuto dos Servidores da UNICAMP – ESUNICAMP:

Artigo 9º - O disposto no artigo 1º das Disposições Transitórias do ESUNICAMP passa a ser aplicado aos servidores admitidos no período de 01 de janeiro de 1985 a 05 de outubro de 1988, na seguinte conformidade:
I – A opção de que trata o artigo 1º das Disposições Transitórias do ESUNICAMP far-se-á mediante declaração por escrito, no prazo de 01 (um) ano, a partir da data da publicação desta Deliberação;
II – Os servidores cujos contratos de trabalho estejam suspensos poderão optar no prazo de 180 dias, contados do retorno à atividade.

Artigo 2º - Esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação. (PROC. Nº 01-P-04240/77)



certidões previdenciárias para que os interessados possam pleitear seus benefícios junto ao Regime Geral de Previdência Social.

É oportuno lembrar, aliás, que, no Recurso Extraordinário (RE) 1426306, o STF fixou a seguinte tese de repercussão geral: “São admitidos no regime próprio de previdência social exclusivamente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC nº 20/98), o que exclui os estáveis na forma do art. 19 do ADCT e demais servidores admitidos sem concurso público”.

Item 11.1 Tesouraria

Segundo constatou a Fiscalização, parte das disponibilidades de caixa da Universidade não são depositadas exclusivamente em bancos oficiais (evento 14.1, fls. 90/91).

Em sua defesa, a UNICAMP defendeu que, por conta da propalada autonomia universitária, não aderiu totalmente ao Acordo Base de Parceria Institucional celebrado entre o Estado de São Paulo e o Banco do Brasil (evento 61.1, fls. 54/57).

Conforme demonstrado pela Fiscalização, do saldo das disponibilidades em caixa da Universidade, cerca de 10% estava depositado em bancos privados.

De início, importante ressaltar que a guarda das disponibilidades de caixa pertencentes a órgãos e entidades públicas, conforme determina a Constituição Federal (art. 164, §3º), compete a “*instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei*”. Sobre as exceções renunciadas no final deste dispositivo, vale lembrar que, consoante entendimento do STF, apenas à União, por lei de caráter nacional, cabe delinear-las (ADI 2661-MC; ADI 3578-MC). Por seu turno, a LRF, no art. 43, reforça a imposição, referindo-se textualmente ao indigitado preceito constitucional⁶.

Diante dessa conjuntura, a conclusão é inexorável: não há espaço para alternativas concebidas pelo Poder Público municipal ou pelas Constituições Estaduais. As determinações são claras e devem ser rigorosamente cumpridas, sob pena de se configurar, ademais, ofensa ao princípio da moralidade (ADI 2600-MC). O aporte de recursos públicos, em regra expressivos, consiste em valioso acréscimo de liquidez, não se podendo tolerar que essa ou aquela instituição financeira privada seja contemplada pelas discricionárias escolhas do Administrador.

⁶ LRF, art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o §3º do art. 164 da Constituição.



Por outro lado, é preciso reconhecer que o art.4º do Decreto Estadual 60.244/2014 realmente permitia que as Universidades aderissem ou não ao contrato firmado pelo Estado de São Paulo com o Banco do Brasil⁷. A autonomia da gestão financeira da Universidade, de fato, permitia que, de acordo com seus critérios de conveniência e oportunidade, licitasse a busca de instituição financeira que lhe oferecesse condições mais vantajosas para processar seus pagamentos diuturnos. Entretanto, a referida autonomia não autoriza que a Universidade descumpra o art. 164, §3º, da Constituição Federal e o art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No tocante aos valores referentes ao processamento da folha, há tempos pacificada a diferenciação das disponibilidades de caixa dos depósitos líquidos referentes à folha de pagamento, eis que o crédito dos últimos fica disponibilizado aos servidores, não ao ente, razão pela qual se admite que o processamento da folha seja feito por instituição privada; aliás, em havendo mais de uma instituição financeira, deve haver inclusive licitação para escolha da melhor oferta. Trata-se de matéria consolidada nesta Corte de Contas:

“PROCESSAMENTO DE FOLHA DE PAGAMENTO E EFETIVAÇÃO DE PAGAMENTOS A FORNECEDORES

Em havendo no município pluralidade de instituições oficiais, deverá ser promovida uma licitação específica para a disponibilidade de caixa, incluindo-se aqui o pagamento de fornecedores. Os ajustes atinentes a remunerações e salários de servidores poderão ser disputados por instituições financeiras públicas e privadas.” (TC-31335/026/07) (in Compêndio de Consultas, Deliberações, Súmulas e Julgados. TCE/SP: São Paulo, Dezembro 2012, p.62).

⁷ Decreto Estadual 60.244/2014, artigo 1º - Em consonância com o artigo 164, § 3º da Constituição Federal, o Banco do Brasil S.A. manterá a condição de agente financeiro do tesouro estadual, em continuação ao originalmente previsto na Lei nº 13.286, de 18 de dezembro de 2008.

Artigo 2º - O relacionamento institucional do Poder Executivo com o Banco do Brasil S.A. será disciplinado em instrumento jurídico próprio, a ser celebrado por intermédio da Secretaria da Fazenda, com observância dos procedimentos legais aplicáveis. Parágrafo único – Ficam delegados poderes ao Secretário da Fazenda para representar o Estado na celebração do instrumento jurídico com o Banco do Brasil S.A.

Artigo 3º - O exercício da função de agente financeiro do tesouro estadual poderá abranger a prestação de serviços financeiros e a execução de atividades bancárias correlatas de interesse da administração pública, combinado com a exploração de oportunidades de negócio, quando justificável pela maior segurança operacional, eficiência econômica e comodidade dos usuários.

Artigo 4º - As entidades da administração indireta deverão aderir às condições previstas no instrumento jurídico celebrado com o Banco do Brasil S.A., respeitada a autonomia das universidades e as peculiaridades das companhias abertas controladas pelo Estado.

Parágrafo único - Os órgãos e entidades da administração estadual poderão interagir diretamente com o Banco do Brasil S.A. para atendimento de suas demandas específicas.

Artigo 5º - Fica facultado aos demais Poderes, assim como ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Tribunal de Contas, aderirem, no todo ou em parte, ao instrumento jurídico celebrado entre o Poder Executivo e o Banco do Brasil S.A., sem prejuízo de sua autonomia administrativa e financeira.

Artigo 6º - Caberá ao Conselho de Defesa dos Capitais do Estado - CODEC orientar os representantes do Estado, na qualidade de acionista controlador, a adotarem as providências necessárias para assegurar o fiel cumprimento deste decreto pelas empresas estatais.

Artigo 7º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.



De toda forma, constatados pela Fiscalização depósitos em bancos privados, é necessário que essa Corte de Contas determine a pronta transferência do numerário.

A preocupação e a posição incisiva deste *Parquet* de Contas neste particular reflete o verificado nas Contas de 2011 da Prefeitura de Indaiatuba (TC-0945/026/11), que mantinha aplicações nos bancos BVA S/A e Panamericano S/A, instituições que posteriormente sofreram intervenção do Banco Central. Inclusive, cabe alertar que, neste caso, o Judiciário Paulista entendeu razoável, não apenas recepcionar Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa contra os gestores que aplicaram as disponibilidades financeiras em desacordo com o art. 164, §3º, da CF, como também decretar a indisponibilidade de bens dos gestores até o montante indevidamente aplicado⁸.

Também há de ser citado o caso verificado nas Contas de 2013 da Prefeitura de Salto (TC-1684/026/13), que mantinha uma aplicação de R\$1.100.000,00 no Banco Rural, instituição que também sofreu intervenção do Banco Central. Também nessa ocorrência o Judiciário Paulista entendeu razoável recepcionar Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa contra o Prefeito que aplicou as disponibilidades financeiras em desacordo com o art. 164, §3º, da CF, como também decretar a indisponibilidade de seus bens⁹.

⁸ “**AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa. Requeridos que realizaram depósito das disponibilidades de caixa da Municipalidade em aplicações financeiras de instituições privadas, e não oficiais, em suposta afronta ao § 3º do artigo 164 da Constituição Federal. Decisão agravada que indeferiu o pedido de decretação da indisponibilidade dos bens. Indisponibilidade dos bens que deve ser decretada no caso concreto, até o limite do valor depositado no Banco BVA, que teve sua liquidação extrajudicial decretada. Decisão parcialmente reformada. Recurso parcialmente provido, para decretar a indisponibilidade dos bens dos agravados, até o limite do valor depositado no Banco BVA.**” (TJ/SP, 5ª Câmara de Direito Público, AgIn 2013510-95.2013.8.26.0000, Rel. Des. Maria Laura Tavares, j. 07.07.2014, v.u.) (destaques do MPC/SP)

⁹ “**I - Trata-se de Ação por Ato de Improbidade Administrativa (lesivo ao erário e contra os princípios da Administração Pública), proposta pelo Ministério Público de São Paulo em face de Juvenil Cirelli, atual prefeito da cidade de Salto. Aduz o Ministério Público, com base nos documentos juntados, que o requerido teria efetuado aplicação financeira de recursos municipais (R\$1.100.000,00) em instituição não autorizada pela Constituição Federal (Banco Rural, instituição financeira privada), liquidada três meses após a aplicação, o que resultou em retenção de grande parte do valor aplicado (foram recuperados apenas R\$250.000,00 do valor investido); não fora dada a devida publicidade à referida operação bancária e a perda constou, nos relatórios apresentados ao Tribunal de Contas, como “recurso disponível” (o que contrariava a realidade dos fatos).**

Os documentos juntados conferem verossimilhança às alegações contidas na inicial: os relatórios apresentados, extraídos dos autos do Tribunal de Contas, apontam a irregularidade da aplicação, realizada de maneira não usual (já que as aplicações da Administração costumemente eram feitas a curtíssimo prazo), em desconformidade com os parâmetros constitucionais (que determinam a aplicação dos recursos públicos em bancos oficiais - e não privados, como ocorreu) e apontada nos demonstrativos contábeis do Município de forma indevida (o valor perdido constava, indevidamente, do Ativo Circulante). Inclusive, consta dos relatórios que tais irregularidades já haviam sido apontadas à própria Prefeitura. (...) Assim, presentes os requisitos autorizadores, **CONCEDO A LIMINAR pleiteada para DETERMINAR o bloqueio e a indisponibilidade dos bens do requerido, até o montante apontado na inicial (R\$870.923,54), ressaltando-se que a ordem de restrição, precipuamente, deverá recair sobre veículos e imóveis, de acordo com os precedentes jurisprudenciais do TJ-SP: (...)**” (TJ/SP, 1ª Vara do Foro de Salto, Ação Civil Pública 0004589-87.2015.8.26.0526, Juíza de Direito Silvia Paula Moreschi Ribeiro Coppi, j. 27.04.2015) (destaques do MPC/SP)



Item 11.2 Almoxarifado

Conforme relatório de instrução, a UNICAMP contratou a FUNCAMP, de forma direta, mediante irregular dispensa de licitação, com suposto fundamento no art. 24, inc. VIII da Lei de Licitações, para operacionalizar parte de seus almoxarifados (evento 14.1, fls. 58 e ss).

Em sua defesa, a UNICAMP defendeu que sua Resolução GR-009/2015 prevê que a gestão de seus almoxarifados seja feita através de pessoal próprio, admitindo que a operacionalização logística seja objeto de contratação de empresa especializada ou da FUNCAMP, sendo que esta fundação atenderia os requisitos da dispensa da licitação, tendo, inclusive, Certificado ISO 9001 referentes à operação de almoxarifados (eventos 61.1).

Muito embora o serviço de almoxarifado da Universidade seja passível de terceirização, a irregularidade reside, no entendimento deste MPC, na indevida possibilidade de contratação direta da FUNCAMP, como feito pela entidade em sua Resolução GR-009/2015 (evento 186.59):

Resolução GR-009/2015, art. 1º. À UNICAMP, através de pessoal próprio, compete a gestão dos seus almoxarifados, aí compreendidas atividades como o estabelecimento de parâmetros de reposição, indicação de estoques mínimos e máximos, de prazos para guarda de documentos, inclusão e exclusão de itens de estoque, acompanhamento de inventários anuais, fiscalização da operacionalização logística, inspeções físicas, elaboração dos Balanços anuais exigidos pelo Tribunal de Contas do Estado, dentre outras providências inerentes ao seu papel de Gestora.

§1º. A Operacionalização logística dos Almoxarifados, tanto do Central quanto dos Seccionais, compreendendo-se aí atividades como o planejamento, emissão de pedidos de reposição, recebimento, conferência, armazenamento, separação e distribuição de materiais e realização de inventários poderá ser objeto de contratação de empresa especializada ou da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Unicamp - Funcamp.

§2º. As aquisições de materiais para reposição do estoque dos Almoxarifados são atribuição exclusiva da Unicamp.

A utilização do art. 24, inc. VIII da Lei de Licitações¹⁰, é claramente indevida para justificar as contratações diretas, eis que a FUNCAMP, além de não se configurar como entidade integrante da Administração Pública, é uma entidade de direito privado que não foi criada para o fim específico de gerenciamento de almoxarifado.

¹⁰ Lei 8.666/1993, art. 24. É dispensável a licitação:

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; **(NR)** [redação dada pela Lei nº 8.883/1994]



Vale ressaltar que tal questão já foi tratada diversas vezes nos julgamentos dos exercícios da UNICAMP e, apesar das reiteradas recomendações, nada foi feito. Nesse sentido, veja-se recomendação exarada no Balanço Geral de 2013:

“Sobre o apontado no item “Almoxarifado”, compulsando o relatório da Fiscalização constante no TC-004127.989.20-0 (contas de 2020 da Universidade de Campinas), verifico que a operacionalização desse setor continua sendo realizada pela FUNCAMP, contratada sem licitação, em desacordo com os ditames da Lei nº 8.666/1993 e jurisprudência desta Corte.

Como se observa, essa questão não é novidade no âmbito das contas da UNICAMP, por isso entendo oportuno reproduzir o entendimento do e. Relator de Primeira Instância do TC-002728/026/09 (2009), Conselheiro Dimas Ramalho, que registrou em seu voto condutor a gravidade do tema:

[...] ainda que a Entidade tenha como finalidade estatutária o suporte à Autarquia, a dispensa fundada no art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/93 requer justificativa de vantajosidade, ou mesmo de competitividade, como fundamento de legitimidade para mitigar a livre concorrência.

[...]

A gestão de almoxarifado, como bem assentou a fiscalização, está dentro das atribuições normais de qualquer pessoa jurídica, órgão ou unidade gestora da Administração Pública que empregue recursos do erário para aquisição, armazenamento e distribuição de bens próprios do seu uso.

De fato, como sustentado pela UNICAMP, as atividades de operacionalização de almoxarifado não constituem finalidade da Autarquia. Não obstante, as funções típicas de organização, coordenação, direção, chefia, não comportam delegação a quem quer que seja, por constituir um dos pivôs de responsabilidade patrimonial da Universidade e de seus servidores, por extensão.

No caso em exame, a contratação da FUNCAMP para a gestão e operacionalização dos almoxarifados da UNICAMP não apenas carece de qualquer fundamentação plausível, como caracteriza grave infração aos princípios licitatórios.

Ainda que no exame das contas de 2017 (TC-001755.989.17) tal questão tenha sido relevada em face do contexto geral daqueles demonstrativos, diferentemente do ora examinado, ressalto que a irregularidade não foi afastada, sendo enfaticamente determinado à UNICAMP que: [...] “realize a devida licitação pública para a operacionalização do Almoxarifado, assim como proceda à imediata designação de servidores do quadro próprio da Universidade para o desempenho das funções de chefia



e que impliquem responsabilidade no controle desse setor” (TC-1470/026/13, 2ª Câmara do TCE/SP, Rel. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, publicado no DOE de 27/09/2022, grifos acrescidos)

Conclusão

Ante todo o exposto, o Ministério Público de Contas, no exercício de sua função constitucional de fiscal da lei, manifesta-se pela **irregularidade** das contas de Balanço em exame, nos termos do art. 33, inc. III, da LCE nº 709/93.

São Paulo, 25 de julho de 2023.

ÉLIDA G. PINTO
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

/58



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcACq