

Processos: eTC – 4127/989/20-0
eTC – 14863/989/20-8 (*Acompanhamento Especial Covid-19*)

Órgão: Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP

Matéria: Balanço Geral do Exercício

Exercício: 2020

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Em exame, o **Balanço Geral Anual** da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, relativo ao exercício de 2020, em consonância com o artigo 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988, o artigo 33, inciso II, da Carta Estadual e o artigo 2º, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, pautando-se o exercício do controle externo nos documentos inicialmente acostados aos autos. Na conclusão de seu relatório, a Fiscalização apontou as seguintes impropriedades (*Evento 21.70*):

2 - COMPOSIÇÃO DA CÚPULA DIRETIVA • *Descumprimento do artigo 45, inciso XI, alínea “a”, do Estatuto da UNICAMP, pois não consta representante do Governo do Estado no Conselho Universitário; • Constatamos a não apresentação de declaração dos bens e valores de membros do Conselho Universitário, sem que houvesse a imposição de sanções, em desacordo com o artigo 6º Resolução GR-027/2018, em descumprimento, também, ao artigo 13, § 2º, da Lei Federal nº 8.429/1992, com proposta de comunicação ao Ministério Público Estadual.*



3.1 - DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO EXERCÍCIO • Apuramos que a UNICAMP perdeu posições no ranking das melhores Universidades do Mundo, conforme Relatório Global divulgado pelo QS World University Ranking 2021.

4.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA • A Autarquia apresentou déficit no resultado do exercício no montante de R\$ 21.704.818,05 (-0,71%);

4.2 - RESULTADOS FINANCEIRO E ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL • A Autarquia apresentou déficit econômico no montante de R\$ 66.035.170,27.

4.4 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO • A Autarquia não possui liquidez em face dos compromissos de curto prazo, registrados no Passivo Circulante (0,93%).

6.2.2 - REMUNERAÇÃO DOS DIRIGENTES • Não constatamos o atendimento ao artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal para 01 membro da diretoria.

6.2.3 - DESPESAS EM REGIME DE ADIANTAMENTOS • Da análise dos processos de adiantamento, observamos justificativa padrão, sem que houvesse a especificação dos motivos, bem como a evidenciação do caráter emergencial ou de urgência que fundamentasse a utilização do regime de adiantamento para os referidos fins, não configurando impedimento à sujeição aos trâmites normais das despesas, em afronta, por conseguinte, ao disposto no artigo 68 da Lei Federal nº 4.320/1964, bem como ao artigo 1º do Decreto Estadual nº 53.980/2009 (reincidência).

6.2.5.1 - DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE • A Inova se utiliza da FUNCAMP para contratar empregados e efetuar as suas despesas, tais como administração, manutenção, diárias, aquisição de passagens aéreas etc. Destacamos que não foi demonstrada a vantagem em contratar a FUNCAMP para realizar todos os serviços descritos acima.

7.2 - ALMOXARIFADO • Verificamos que parte dos Almojarifados da Universidade são operacionalizados pela FUNCAMP. Com efeito, não foi apresentado nenhum estudo, levantamento ou apuração de custos que assegure a economicidade da transferência desses serviços à referida Fundação, em detrimento da contratação de tais serviços, mediante procedimento licitatório ou pela prestação direta destes serviços pela própria Universidade, conforme entendimento desta E. Corte de Contas. • Entendemos irregular o contrato realizado com a FUNCAMP, mediante contratação direta, tendo em vista que os serviços de operação do almoxarifado são atividade secundárias de apoio à Universidade, os quais deveriam ser contratadas pela UNICAMP por meio de licitação pública, conforme legislação de regência, em atendimento aos ditames da Lei Federal nº 8.666/1993.

7.3 - PATRIMÔNIO • Constatamos a existência de edificações que não possuem o Auto de Vistoria de Corpo de Bombeiros (AVCB), não observando a Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015 e o Decreto Estadual nº 63.911/2018, inclusive Unidades de Ensino, denotando, simultaneamente, o descumprimento da Constituição Federal (caput do artigo 37), do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (artigo 1º da Lei Federal nº 8.069/1990) e do Decreto Estadual nº 63.911/2018, com proposta de comunicado ao Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo (reincidência); • Em relação aos imóveis pertencentes à Universidade, restou



prejudicada a análise acerca da existência de Escritura Pública e Registro no Cartório de Imóveis dos aludidos bens, em conformidade com o artigo 167 c/c artigo 169 da Lei Federal nº 6.015/1973.

8.1.1 – CONVÊNIOS CELEBRADOS COM A FUNCAMP • Conforme já amplamente relatado nos relatórios das contas dos exercícios anteriores, a UNICAMP continua mantendo muitos ajustes com a FUNCAMP aos quais denomina “Convênio”. Contudo, trata-se, efetivamente, de contratos de prestação de serviços através dos quais a UNICAMP contrata a FUNCAMP para variados objetos, ressarcindo-a dos “custos operacionais” em percentual ou valor não fixado no contrato. Em razão dos mencionados convênios a UNICAMP repassou à FUNCAMP no exercício de 2020 o montante de R\$ 8.611.327,35, a título de “custos operacionais administrativos” (reincidência).

8.1.2 – CONVÊNIOS CELEBRADOS COM A FASCAMP • Não foi apresentado nenhum estudo, levantamento ou apuração de custos que assegure a economicidade da transferência dos serviços à FASCAMP. A soma dos gastos com custos operacionais e administrativos com a FASCAMP em 2020 foi de R\$ 4.052.441,19(reincidência).

9 - PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS • Houve prestação parcial das informações ao sistema Audesp Fase IV.

10.2 – OBRAS PARALISADAS E/OU ATRASADAS • A Origem informou a existência de 01 obra atrasada, em razão de exclusiva responsabilidade da Contratada. Dessa forma, s.m.j., propomos seja recomendado à Origem que tome as providências necessárias para que essa obra atrasada não resulte, futuramente, em obra paralisada.

11.1- QUADRO DE PESSOAL NO ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO • Constatamos divergência entre o número de servidores temporários contratados e o número de servidores exclusivamente comissionados no exercício de 2020 informados pela Origem, em relação às informações apresentadas ao Sistema Audesp, denotando ausência de fidedignidade dos dados prestados à Fase III do Sistema Audesp.

11.3.1 – SERVIDOR COMISSIONADO SEM CURSO SUPERIOR • Destacamos a existência de cargo em comissão ocupado em inobservância à jurisprudência deste Tribunal de Contas, haja vista a possibilidade de nomeação de pessoas com nível médio de escolaridade, restando inobservado o disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

11.3.2 – PAGAMENTO INDEVIDO DE GRATIFICAÇÕES A SERVIDORES COMISSIONADOS • Verificamos o pagamento indevido de gratificações a servidores comissionados da Universidade, uma vez que tais cargos já pressupõem a dedicação exclusiva, em tempo integral.

11.5 - PAGAMENTOS REALIZADOS A FUNCIONÁRIOS/SERVIDORES DE OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS • Entendemos, s.m.j., irregulares os pagamentos realizados pela Universidade a título de verba remuneratória “diferença de função” e



propomos seja recomendado à Universidade a adequação dos referidos pagamentos, por meio da elaboração de dispositivo normativo apropriado, sob pena de afronta aos artigos 2º e 37, inciso X, da Constituição Federal.

11.6 - REMUNERAÇÕES ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL • Verificamos dispêndios a título de plantões médicos e extensão de jornada a servidores da Universidade, os quais não integraram a base de cálculo da remuneração do servidor para fim de limitação de seus vencimentos ao valor do subsídio mensal legalmente fixado, em descumprimento da jurisprudência do STJ e deste E. Tribunal de Contas, bem como ao artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, com proposta comunicação ao Ministério Público Estadual.

11.7 – DOS SERVIDORES EM COMISSÃO QUE CONTRIBUEM PARA O RPPS • Constatamos a existência de 03 servidores exclusivamente em comissão, os quais contribuem para o RPPS, os quais, s.m.j., deveriam contribuir para o RGPS.

11.8 – SERVIDORES NÃO CONCURSADOS APOSENTADOS EM 2020 PELO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL • Existência de 31 servidores aposentados em 2020, os quais, em que pese não tenham ingressado na UNICAMP mediante concurso público, estão recebendo proventos através do Regime Próprio de Previdência Social do órgão.

11.9 – SERVIDORES APOSENTADOS PELO RGPS QUE CONTINUAM NA ATIVA • verificamos servidores aposentados voluntariamente pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS e que continuam na ativa na Universidade, ocupando o mesmo cargo anteriormente ocupado, bem como acumulando os proventos de aposentadoria concedidos pelo RGPS com os vencimentos da ativa, em desconformidade com o artigo 37, inciso II e § 14, da Constituição Federal e jurisprudência do STF.

11.10 – DECLARAÇÃO DE BENS • Constatamos dirigentes, diretores e servidores que não apresentaram e/ou atualizaram as declarações de bens, restando descumprido, assim, o artigo 13, § 2º, da Lei Federal nº 8.429/1992 (reincidência), com proposta de comunicação ao Ministério Público Estadual; • Verificamos a inexistência de imposição de sanções para os dirigentes e servidores que apresentam pendências na apresentação e/ou atualização da referida declaração, em desacordo com o artigo 6º Resolução GR027/2018.

12.1 - CONTROLE INTERNO • Apesar de ter instituído o Sistema de Controle Interno e indicado os responsáveis, a Autarquia encontra-se em desacordo com os artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do art. 35 da Constituição Estadual, do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e também do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte; • Não houve disponibilização de relatórios elaborados pelo Sistema de Controle Interno, tampouco a disponibilização de relatórios elaborados pelo DCA, nos últimos 03 exercícios, contrariando o disposto nos artigos 66 a 68 das Instruções nº 01/2020; • Propomos seja recomendado à Origem que implante, de fato, o Controle Interno na Autarquia.

14.1.2 - DAS DESPESAS • Durante o Acompanhamento Especial das despesas relacionadas à pandemia, foram constatadas irregularidades na aquisição para



compra de Avental descartável, conforme processo específico autuado para tratamento da contratação.

14.1.2 - TRANSPARÊNCIA PÚBLICA ESPECÍFICA RELACIONADA À PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19 • O site não tem funcionalidades para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência; • As **DESPESAS** para enfrentamento à pandemia de COVID-19 estão sendo disponibilizadas apenas em planilhas, dificultando a análise, pois não constam a documentação que embasou a contratação; • Cumprimento parcial à determinação da E. Presidência, exarada no Comunicado GP nº 13/2020, publicado no D.O.E. de 14 de maio de 2020, ficando assim o responsável, sujeito à aplicação da multa prevista no inciso VI do artigo 104 da Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

14.2 – CUMPRIMENTO DAS NORMAS DE TRANSPARÊNCIA ATIVA E DA LEI FEDERAL Nº 12.527/2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – LAI) • As informações constantes do Portal não estão atualizadas, em ofensa ao artigo 8º, §3º, inciso VI, da Lei Federal nº 12.527/2011; • À exceção das aquisições relacionadas ao enfrentamento da pandemia (Aquisições Coronavírus), na data da inspeção, não encontramos registros das demais aquisições realizadas pela Universidade, em desconformidade com o artigo 8º, §1º, inciso IV, da Lei Federal nº 12.527/2011; • No tocante às licitações, dispensas e inexigibilidades do Órgão, verificamos ausência, no Portal da Transparência da Universidade, da disponibilização do Edital e dos Termos de Contrato, em desconformidade com o artigo 8º, §1º, inciso IV, da Lei Federal nº 12.527/2011; • Constatamos ausência de divulgação pela Universidade de informações imprescindíveis ao acompanhamento e controle dos repasses públicos recebidos e concedidos pela Autarquia, formalizados por meio de convênios, tais como planos de trabalho, movimentações financeiras, termos de ajuste e respectivos aditamentos, bem como prestações de contas e pareceres conclusivos a estes alusivos, em desconformidade com o artigo 2º, caput, da Lei Federal nº 12.527/2011 c.c. o artigo 65 da Lei Federal nº 13.019/2014.

16 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP • A origem não prestou informação acerca das dispensas ou inexigibilidades de licitação à fase IV do Sistema AudeSP. • Destacamos que a não prestação de informações é forte impeditivo para os trabalhos da Fiscalização e do Tribunal de Contas.

17 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCESP • Constatamos, no período, desatendimento à Lei Orgânica e às Instruções; • A Universidade atendeu parcialmente às recomendações deste Tribunal;

Em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, os responsáveis foram devidamente notificados, conforme r. Despacho publicado no Diário Oficial de 19/11/2021 (*Evento 27.1*). Deferida a dilação de prazo (*Evento 39.1*), a UNICAMP compareceu aos autos com justificativas e documentos de seu interesse (*Evento 41*). Na sequência, a douta PFE pugnou pela remessa dos autos à digna ATJ, para que órgão se manifestasse quanto aos



aspectos técnicos contábeis e financeiros (*Evento 50.1*). Remetidos os autos, o órgão técnico opinou pela irregularidade da matéria (*Evento 87.1*). Na sequência, os autos retornaram à digna PFE, que deixou de se manifestar nos termos da Portaria SubG-Cons. Nº 05/2023 (*Evento 90.1*). Por fim, os autos vieram ao *Parquet* para oficiar na qualidade de fiscal da lei.

É a breve síntese do que reputo necessário.

Passo, agora, ao exame de mérito.

Preliminarmente, constata-se o desenvolvimento válido e regular do processo, na medida em que os interessados tiveram a oportunidade de apresentar seus esclarecimentos em relação às falhas apontadas ao longo da instrução.

Quanto ao mérito, o MPC entende que **a matéria não se encontra em boa ordem**, justificando a reprovação do balanço anual, especialmente em função das graves falhas referentes a pagamentos acima do teto constitucional, processos de adiantamento com justificativas insuficientes e valores vultuosos envolvidos, a situação dos convênios celebrados com a FUNCAMP e a FASCAMP, a existência de servidores comissionados contribuindo e aposentando-se pelo regime próprio de previdência, entre outras irregularidades que serão melhor exploradas adiante.

1. DOS ASPECTOS FINANCEIROS E CONTÁBEIS

De pronto, no que se refere aos aspectos técnicos contábeis e financeiros, o MPC filia-se ao entendimento da digna ATJ. Nesse sentido, destaque-se trecho do posicionamento do douto órgão técnico:

“Nesse cenário, entendo que o pequeno déficit orçamentário e a negatividade do resultado econômico não têm forças para macular as contas em apreço, até mesmo porque o resultado financeiro apresentado se manteve positivo”



De início, o MPC verifica que a higidez financeira da UNICAMP foi impactada pela pandemia de Covid-19 em 2020 e pela falta de transferência integral das dotações inscritas nos três últimos orçamentos anuais. Tal cenário certamente contribuiu para o *déficit* de 0,71% na execução orçamentária, o que, a despeito das questões verificadas, acabou por representar redução em relação aos resultados deficitários verificados nos exercícios anteriores:

2019	Déficit de	R\$	83.189.922,52	-2,72%
2018	Déficit de	R\$	128.048.870,17	-11,56%
2017	Déficit de	R\$	102.723.634,27	-8,59%

Fonte: Rel. De Fiscalização (evento 21 – fl. 8)

Ademais, apesar da queda no resultado financeiro superavitário de R\$ 185.972.335,97 em 2019 para R\$ 164.267.517,92 no exercício em análise, o MPC acompanha o entendimento da digna ATJ de que a diminuição não seria, por si só, suficiente para macular as contas em exame. Nesse diapasão, o *Parquet* também acompanha o órgão técnico no sentido da proposta de recomendação para que a UNICAMP empregue esforços no sentido da reversão do índice de liquidez imediata de 0,93, especialmente em função da queda verificada em relação ao índice medido no exercício anterior (1,64).

2. DO PLANEJAMENTO E DA EXECUÇÃO DAS METAS PROPOSTAS

No que se refere ao plano estratégico, a diligente Fiscalização apontou que a UNICAMP realizou um planejamento plurianual englobando os exercícios de 2016 até 2020, o qual foi dividido em 4 áreas estratégicas, quais sejam, ensino, pesquisa, extensão e gestão. Ademais, foi disponibilizado um painel por meio do qual é possível acompanhar o desenvolvimento dos projetos realizados nessas áreas. Inobstante, a diligente Fiscalização apontou que a UNICAMP vem perdendo posições, desde 2018, no ranking das melhores Universidades do Mundo.



Quanto a este último apontamento do órgão fiscalizador, a defesa esclareceu que o mencionado ranking utilizaria como base a razão entre os números de docentes e alunos. Aduziu que, entre os exercícios de 2015 e 2019, a Universidade vivenciou um crescimento no número de estudantes (6,32%) concomitantemente a um crescimento ainda maior no número de aposentadorias entre os docentes, o que representou uma queda de 5,35% no número de professores ativos. Tal situação teria acabado por reduzir sua nota neste quesito e afetar consideravelmente sua posição no ranking.

Na visão do MPC, para além das conclusões a respeito de sua posição no ranking das melhores Universidades do Mundo, sobre as quais as justificativas oferecidas pela UNICAMP parecem revestir-se de razoabilidade, o Ministério Público de Contas entende pertinente tecer algumas linhas a respeito do planejamento plurianual estabelecido pela Origem. Consoante Idalberto Chiavenato (2004), o *“planejamento é a função administrativa que define objetivos e decide sobre os recursos e tarefas necessários para alcançá-los adequadamente. A principal consequência do planejamento são os planos”*.¹ Nesse sentido, entende-se que a Administração deve trabalhar o seu plano em três perspectivas fundamentais: a estratégica, a tática e a operacional. O conceito foi esmiuçado por Milton de Almeida Barbosa na obra *“Planejamento Estratégico para a Gestão Pública”*:

“Usando como exemplo uma Secretaria de Estado ou Autarquia na prática da gestão, quando se substituem as atividades de rotina e focam mais a cultura para resultados e projetos com metodologias e ferramentas gerenciais, de modo geral se evidencia uma estrutura hierárquica envolvendo ações de Nível Operacional, por uma Gerência de Projetos, que busca convencer e atender demandas no Nível Estratégico, ocupado por um Secretário, que por sua vez conta com uma equipe de Nível Tático, formada por subsecretários e diretores presidentes.

O Planejamento Estratégico busca consolidar ações gerenciais que atestam a identidade e Missão da instituição tratando dos objetivos a longo prazo; o Planejamento Tático, a médio prazo, visa utilizar os níveis intermediários para buscar resultados que compõem as metas estratégicas em diferentes áreas; e o

¹ CHIAVENATO, Idalberto. Administração nos novos tempos: os novos horizontes em administração. 3. ed. Barueri, SP: 2014. P188.



*Planejamento Operacional por sua vez atua a nível de Plano de Ação, imediato ou a curto prazo”.*²

Ensina o autor que o planejamento estratégico encontra-se na camada superior da gestão, uma vez que a peça permite que o administrador norteie a atuação em um espaço de longo prazo. Por sua vez, o planejamento tático encontra-se no nível intermediário, traçando as metas específicas para cada projeto estabelecido a partir do planejamento estratégico, bem como seus objetivos e a forma de mensuração dos resultados. Por fim, surge o planejamento operacional, este consistente nas metodologias que serão empregadas na consecução dos objetivos traçados. Essas considerações doutrinárias são relevantes no presente caso concreto, na medida em que elas contribuem para a análise do planejamento elaborada pela UNICAMP ao longo dos últimos anos.

Passando-se à análise do caso concreto, o Ministério Público de Contas considera satisfatório o planejamento estratégico proposto pela UNICAMP para o interstício de 2016 a 2020 (*Evento 21.8*). Isso porque, a minuciosa análise do documento permite que se tenha uma noção dos objetivos a serem cumpridos pela Origem ao longo do período, bem como oferece uma visão macro dos projetos a serem implementados. No entanto, as ferramentas disponibilizadas no nível tático precisam ser aprimoradas. A listagem dos projetos encontrada nos autos não oferece qualquer detalhamento das atividades realizadas, trazendo apenas uma porcentagem de execução e a situação de cada um deles, se finalizado ou não (*Evento 21.9*). Ademais, o painel de monitoramento dos projetos estratégicos mostra-se confuso e não permite uma avaliação detalhada dos níveis tático e operacional. Com isso, por mais que se saiba quais objetivos foram traçados no nível estratégico, não é possível atestar, com segurança, quais atividades foram concluídas e com qual percentual de sucesso:

² BARBOSA, Milton de Almeida. Planejamento Estratégico para gestão pública. Curitiba: Contentus, 2020. P. 14



MONITORAMENTO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS 2017 - 2020



Todos													
12. Aumentar a eficiência dos proces...	15. Otimizar a infraestr...	11. Garant...	3. Aperfeiçoar a g...	1. Aprim...	3. Atualizar...	3 - Finalizado	1 - An...	3 - Finalizado	3 - Finaliz...	3 - Finaliz...	1 - An...	3 - Final...	1 - A... 3 - Fi...
Centrai...	Adequ...	LGPD	Consór	Plan...	Acessib	Impl...	Oti...	P...	G...	Si...	Obser...	Aces...	5 Promover...
Si...	R... E...										Wtric...	Suce...	3 - Finalizado
Centrai...	Melhor...	Implan	Ce... Ge...	Con...	P... Vi...	Revisão e	4 Aprimo...	6. Difu...	10. I... 7. A...	14. Favore...			
Cent... Gov...	Rev...	Smart Ca...	Integra	1 - Andamento	Eficiê...		3 - Finaliz...	3 - Fin...	3 - F... 3 - F...				2 Posicion
Portai d...	Assessor	Povoá	Web Map...	Promoçã	U...								13... 9 A...
Pr... Informa	Sm... Re...	SIG	CONC	Ge... Mo...	Ce... Ce...	1 - Andam	1 - Andam	1 - And	Doc...	Anál...	3 - F... 3 - F...		

Imagem retirada do relatório da fiscalização (fl. 5, Evento 21.70)

Concluindo, para este MPC, uma vez que o planejamento para o interstício de 2021 a 2025 já se encontra em andamento, deve a Origem aprimorar os planos tático e organizacional de acordo com os conceitos da boa administração, no sentido de fornecer ao controle externo os dados necessários para a aferição do cumprimento ou não dos objetivos, de forma detalhada.

3. DOS PAGAMENTOS ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL

Quanto à folha de pagamentos da UNICAMP, a Fiscalização observou que alguns servidores ativos e inativos receberam vencimentos e proventos acima do teto constitucional. Ademais, o órgão fiscalizador verificou que a Universidade não considera os pagamentos realizados a título de plantões e horas extras na base de apuração para a aplicação do teto constitucional, mesmo aqueles realizados de forma habitual.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL ANTONIO BALDO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinaturas e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 4-VZRC-630M-60LK-4VBE

Na defesa, a Origem alegou que os pagamentos se deram em função de decisões judiciais com efeitos *erga omnes*, interpretando as sentenças exaradas no sentido da determinação de que os plantões e horas extraordinárias não devam ser considerados no cálculo do teto remuneratório.

Na visão ministerial, as justificativas não merecem guarida. Cotejando os argumentos da defesa, verifica-se que a UNICAMP juntou aos autos meramente trechos das sentenças exaradas na Ação Coletiva nº 1016686-14.2014.8.26.0114 e na Ação Civil Pública nº 1018895-14.2018.8.26.0114. Como se sabe, o Código de Processo Civil é bastante claro ao estabelecer, em seu artigo 504, que não fazem coisa julgada “os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença”.³ É de se dizer, portanto, que os argumentos colacionados não permitem concluir pela determinação ou não da exclusão dos pagamentos de plantões e horas extras do cálculo do teto remuneratório. Nesse sentido, após diligenciar junto ao site do TJSP, o Ministério Público de Contas verificou que a decisão referente à Ação Coletiva nº 1016686-14.2014.8.26.0114 foi confirmada em sede de Embargos de Declaração. E assim foi redigido o dispositivo dessa decisão judicial, sendo a única parte do *decisum* que faz coisa julgada e que produz efeitos *inter partes*, sem o condão, portanto, de interferir na análise de outros casos:

*“Declaro, pois, a sentença, para que o primeiro parágrafo da parte dispositiva passe a ter a seguinte redação: “Isto posto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, para determinar sejam mantidos em favor dos associados da requerente os pagamentos de plantões, sobreaviso e outras verbas assemelhadas, decorrentes da prestação de serviço extraordinário, ainda que ultrapassado o teto remuneratório, bem como para condenar a autarquia à restituição dos valores que tenham sido descontados dos associados da requerente a esse título, monetariamente atualizado desde a data do desconto e acrescidos de juros moratórios de meio por cento ao mês a partir da citação”**”*

³ Art. 504. Não fazem coisa julgada:

I - os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença;

II - a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença.



Por sua vez, os autos referentes à Ação Civil Pública nº 1018895-14.2018.8.26.0114 não se encontram disponíveis para a consulta deste Ministério Público de Contas, em atendimento à resolução nº 121, do CNJ. Portanto, sem o acesso à parte dispositiva da sentença mencionada pela defesa, não há como atestar a eficácia da coisa julgada.

Entretanto, tomando-se como base a parte dispositiva da sentença exarada no bojo dos Embargos Declaratórios opostos contra a decisão proferida na Ação Coletiva nº 1016686-14.2014.8.26.0114, o Ministério Público de Contas entende ser equivocado o entendimento da UNICAMP a respeito da exclusão das parcelas referentes ao pagamento de horas extras e plantões do cálculo do teto remuneratório. Isso porque, conforme se depreende da interpretação dada pelo Exmo. Juiz de Direito Dr. Mauro Iuji Fukumoto, a determinação foi para que a Universidade realizasse os pagamentos devidos **a despeito de ultrapassarem o teto remuneratório**, não se podendo concluir pela exclusão sistemática, automática e contínua dessas parcelas indenizatória, sob pena de violar a literalidade do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal e a aplicabilidade de todas as decisões do STF que já consagraram a aplicabilidade do teto constitucional. Além disso, é clara a determinação do artigo 18, da LRF de que **todas as espécies remuneratórias** devem ser consideradas no cálculo da despesa total com pessoal:

“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”.

Por fim, junte-se aos argumentos até aqui explicitados o entendimento do STJ acerca da obrigatoriedade das verbas obedecerem ao redutor constitucional:



“RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 59745 - AP (2018/0347615-6) DECISÃO ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. MÉDICOS. PLANTÕES. NATUREZA REMUNERATÓRIA. TETO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE ATO ILEGAL. RECURSO ORDINÁRIO DO SERVIDOR A QUE SE NEGA PROVIMENTO, EM CONFORMIDADE COM O PARECER DO MPF. 1. Trata-se de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança interposto por FABIO ITABAIANA DE OLIVEIRA NICOLAU, com fundamento no art. 105, II, b da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo egrégio TJAP, assim ementado: MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORES PÚBLICOS. MÉDICOS. PLANTÕES. NATUREZA REMUNERATÓRIA. TETO CONSTITUCIONAL. **Aos servidores públicos aplica-se a regra do teto remuneratório constitucional.** Para os médicos se observa o subsídio mensal do Governador do Estado. 2) A despeito da Lei Estadual 1.575/2011 atribuir natureza indenizatória aos plantões médicos e sobreavisos, esta Corte de Justiça reconheceu seu caráter remuneratório, inclusive para incidir no cálculo da gratificação natalina e do terço constitucional de férias, de modo que sua percepção, quando ultrapassar o teto constitucional de remuneração no serviço público, deve, obrigatoriamente, obedecer ao redutor aos valores estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal”. (STJ - RMS: 59745 AP 2018/0347615-6, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Publicação: DJ 12/11/2020).

Some-se a isso, a constatação da diligente Fiscalização de que tanto os plantões quanto as horas extras vêm sendo realizados de forma sistemática e habitual pelos profissionais designados o que revela, além de tudo, um planejamento deficitário das atividades dos servidores e docentes. Na visão ministerial, a soma de todos os fatores acima expostos não permite atestar a legalidade dos pagamentos realizados acima do teto remuneratório.

4. DOS SERVIDORES FILIADOS AO RGPS

Nos itens 11.7, 11.8 e 11.9 de seu relatório, a diligente Fiscalização realizou uma série de apontamentos referentes a contribuições e aposentadorias



pelos Regimes Próprio e Geral de Previdência Social. Inicialmente, apontou o órgão fiscalizador que foi constatada a existência de três servidores, ocupantes exclusivamente de cargos comissionados, cujas contribuições previdenciárias foram vertidas para o Regime Próprio de Previdência Social da UNICAMP ao longo do exercício de 2020. Na defesa, a Origem esclareceu que as servidoras Rodineide Aparecida Giatti Hidalgo e Benedita Venerando dos Reis ocupavam cargo efetivo na Universidade, tendo sido admitidas antes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Ambas passaram a ocupar o cargo comissionado de Procuradora de Universidade, tendo ambas se aposentado em suas funções de origem, na carreira PAEPE da Universidade em 30/07/2021 e 23/04/2020, respectivamente. Informou, ainda, que teria sido arquivado o Inquérito Civil nº 14.0713.0007746/2019-9 instaurado para averiguar a situação, mediante a conclusão de que as servidoras não exerciam exclusivamente cargo em comissão.

Quanto ao servidor Octacílio Machado Ribeiro, a Origem esclareceu que o mesmo foi admitido em 10/03/1987, com vinculação ao RPPS. Aduziu que, em seu entendimento, a CF88 permitia que os servidores admitidos exclusivamente em comissão se vinculassem ao Regime Próprio, situação que teria sido alterada somente a partir da Emenda Constitucional nº 20/98.

Na visão ministerial é flagrante a inconstitucionalidade da situação dos servidores acima mencionados, em virtude da desobediência ao §13, do artigo 40, da Constituição Federal⁴ e do §13, do artigo 126, da Constituição Estadual⁵. Embora tenham ingressado na Universidade antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, como alegou a Origem, bem como antes da Emenda Constitucional nº 20/98, o tema já foi tratado pela Suprema Corte que firmou entendimento no sentido de que o regime previdenciário aplicável aos servidores é aquele vigente na data em que se completaram os requisitos para a inatividade. Nesse sentido, cabe colacionar

⁴ 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. [incluído pela Emenda Constitucional nº 20/1998]

⁵ CE/SP 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. [incluído pela Emenda Constitucional nº 21/2006]



assertiva Ementa do STF, após minuciosa análise de caso ocorrido na Câmara Municipal de São Paulo:

“EMENTA: 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.)

Ademais, no caso das servidoras admitidas via concurso, com posterior condução a cargo comissionado de Procurador, é sabido que as mesmas somente poderiam se aposentar no cargo originário. No entanto, embora tenha alegado que a aposentadoria tenha se dado dessa forma, a Origem juntou aos autos apenas o pedido da servidora Rodineide Aparecida Giatti de reenquadramento no cargo originário, não fornecendo acesso ao processo de aposentadoria de ambas, o que poderia confirmar se as aposentadorias se deram, de fato, no cargo originário ou no cargo comissionado (*Evento 41.30*). Portanto, irregular a situação verificada.



Como se não bastasse, a diligente fiscalização relatou ter recebido uma relação com o nome de 31 servidores aposentados ao longo do exercício de 2020, sem que tivessem ingressado na Universidade por meio de concurso público. De acordo com o órgão fiscalizador, seriam servidores admitidos ao menos 5 anos antes da Constituição Federal de 1988 e que mudaram de regime com base da Deliberação CONSU-A-11/2013 entre os exercícios de 2013 e 2014. Na defesa, a UNICAMP explicou que a referida Deliberação vem sendo discutida judicialmente, tendo sido objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a qual encontra-se, no presente momento, em sede recursal.

Para o MPC, as justificativas não merecem guarida. A referida Deliberação CONSU – A - 011/2013, editada em 06/08/2013, alterou o Estatuto dos Servidores da Universidade Estadual de Campinas, de modo a beneficiar diversos funcionários cujas aposentadorias se aproximavam. O dispositivo acrescentou às Disposições Transitórias do Estatuto o artigo 9º, que dispõe o seguinte:

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 de publicação desta Deliberação;

II – Os servidores cujos contratos de trabalho estejam suspensos poderão optar no prazo de 180 dias, contados do retorno à Universidade. (incluído pela Deliberação CONSU-A-11/2013)

Na prática, portanto, a Deliberação CONSU – A – 011/2013 criou uma **norma permissiva e excepcional** com efeitos retroativos para alcançar uma época anterior à ordem constitucional vigente, permitindo que os servidores admitidos entre 1º/01/1985 e 05/10/1988 pudessem ser beneficiados pelo artigo 1º das Disposições Transitórias do Esunicamp muitos anos depois. Traduzindo, o dispositivo permitiu



que os servidores retardatários recorressem à opção tardia pelo regime estatutário. Com isso, franqueou-se a opção ilegítima a diversos servidores admitidos sob o regime celetista, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Deliberação CONSU – A – 011/2013 é objeto de várias ações judiciais, cabendo destacar uma delas. Em sede de controle abstrato de constitucionalidade, o Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo ajuizou a ADI 2033039-32.2015.8.026.0000, na data de 26/02/2015, questionando o artigo 9º do Esunicamp, acrescentado pela citada Deliberação. Em julgamento de 29/07/2015, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou procedente a ação proposta, declarando por unanimidade a inconstitucionalidade da Deliberação, sendo a decisão publicada no Diário da Justiça de 25/08/2015. Neste sentido, destaca-se o voto do Exmo. Sr. Desembargador Antônio Carlos Villen, que asseverou o quanto segue:

Acompanho o voto do I. Relator Desembargador Antonio Carlos Malheiros também no que diz respeito à questão de fundo. Com efeito, não se admite a alteração de regime celetista para o estatutário sem prévia aprovação em concurso específico para a investidura em cargo público. Vale acrescentar que, ainda que os admitidos entre o início de vigência do Estatuto dos Servidores da UNICAMP – ESUNICAMP (fls. 27/56) e a promulgação da Constituição Federal tenham, tal como alegado nos autos, se submetido a processo seletivo, a admissão sob o regime celetista impede a alteração para o regime estatutário por mera resolução do Conselho Universitário e sem concurso para a investidura em cargo público. Há clara ofensa ao art. 115, II, Constituição Estadual. Nesse sentido, além da Súmula nº 685 do Supremo Tribunal Federal já invocada pelo I. Relator, vale mencionar o trecho do voto proferido na ADI nº 980-0/DF-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 13.05.1994, transcrito, por sua vez, no acórdão do RE 418.491/SP, Rel. Min. CEZAR PELUSO, j. 18.01.2005:

“(…) Não parece possível, portanto, que, mediante simples opção, possa o empregado público sob regime contratual trabalhista passar à condição jurídicoadministrativa de servidor estatutário, sem que se desatenda, com esse procedimento, à imposição constitucional do concurso público. Por isso mesmo,



esta Suprema Corte, já no regime constitucional anterior em que se revestia de menor intensidade o princípio do concurso público -, proclamou que 'O aproveitamento em cargos públicos, sem concurso, de atuais ocupantes de outros cargos públicos, colide com a exigência do art. 97, § 1º, da Constituição Federal' (RTJ 124/443). Do mesmo modo, e em face do postulado do concurso público, o Pleno do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade de normas que autorizam a transformação de empregos celetistas em cargos integrantes do quadro funcional da Administração Direta (RTJ 124/424)".

Na ADI nº 44.584-0/6, Rel. MOHAMED AMARO, j. 13.09.2000, v.u. (fls. 87/104), confirmada pelo STF no acima mencionado RE 418.491/SP (fls. 106/110), este Tribunal consignou que "(...) até mesmo aqueles que ingressaram no serviço público através de concurso público, como é o caso dos celetistas, não podem optar pelo novo regime autárquico, posto que a Constituição veda, expressamente, essa possibilidade, devendo, destarte, permanecer vinculados no regime ao qual foram originariamente contratados, salvo, por óbvio, se se dispuserem a submeter-se a novo concurso" (fl. 102). É o que basta para afastar a alegação no sentido de que tal precedente, que versou sobre a Resolução nº 46/95 da UNESP, não é adequado ao caso concreto. Acrescente-se que, no ponto em discussão nos autos - opção dada ao admitido sob o regime celetista de migrar para o regime estatutário -, não há diferença entre referida Resolução da UNESP e o impugnado art. 9º das Disposições Transitórias do ESUNICAMP. Por fim, o reconhecimento da constitucionalidade da lei que criou a SPPREV (LC 1.010/07) por este Órgão Especial em nada socorre a tese defendida pela UNICAMP, uma vez que se trata de diploma que versa apenas sobre o regime previdenciário dos servidores estatutários. Embora tenha autorizado a admissão dos contratados pela Lei 500/74 - cujo regime, assinala-se, era estatutário - no regime previdenciário próprio dos servidores públicos, a LC 1.010/07 não autorizou a investidura de nenhum servidor em cargo público. Essas as razões pelas quais acompanho o voto do I. Relator, no tocante ao reconhecimento da inconstitucionalidade da norma impugnada. Dele divirjo, no entanto, no tocante à modulação dos efeitos da declaração. Entendo que ela é desnecessária, uma vez que a continuidade das normais atividades da UNICAMP não dependerá de nenhuma reestruturação administrativa em decorrência da declaração de inconstitucionalidade. Mais, a modulação poderia tornar inócuo o presente julgamento, na medida em que, não obstante o reconhecimento da inconstitucionalidade, cancelaria as opções feitas até o decurso do prazo por ela assinalado. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº



2033039-32.2015.8.026.000. Voto do Exmo. Sr. Desembargador Antônio Carlos Villen, em 29/07/2015)

Ato seguinte, a Unicamp interpôs Recurso Extraordinário (933.207-SP), ajuizando, paralelamente, Ação Cautelar (4.117-SP) para conferir efeitos suspensivos à Tutela Recursal. Em 19/12/2016, o Exmo. Sr. Ministro Relator Celso de Mello negou provimento ao Recurso Extraordinário, restando prejudicada a ação cautelar. Com isso, ainda que não tenha operado o trânsito em julgado, em virtude dos embargos ainda pendentes, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2016 confirmou a declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em agosto de 2015, retirando, portanto, o fundamento de validade da Deliberação CONSU – A – 011/2013, com efeitos retroativos à data de sua edição, em 06/08/2013.

Por fim, a Fiscalização apontou que a UNICAMP conta com servidores aposentados pelo RGPS que permanecem na ativa, ocupando os mesmos cargos e acumulando proventos de aposentadoria com os vencimentos da ativa. Na defesa, a Origem argumentou que a situação seria legal até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, a qual acrescentou o §14 ao inciso II, do artigo 37, da Carta Magna. Assim sendo, entendeu a Universidade que não poderiam os servidores aposentados voluntariamente manterem seus vínculos com a Administração Pública, no mesmo cargo em que se deu a aposentação. Diante disso, teria passado a desligar os servidores que tiveram suas aposentadorias concedidas pelo RGPS após 13/11/2019.

Na visão ministerial, a Origem desrespeitou seu próprio estatuto⁶, uma vez que o inciso IV, do artigo 36 deixa claro que a aposentadoria é causa de vacância de cargo público, não sendo prevista a reintegração nos casos analisados. Demais disso, o STF já se manifestou quanto à ilegalidade presente na ocupação de cargos por parte de servidores já aposentados pelo RGPS:

⁶ Artigo 36. A vacância da função decorrerá de: I. Exoneração, Dispensa ou Demissão II. Transposição III. Acesso IV. Aposentadoria V. Falecimento VI. Transferência do servidor para outro Órgão Público.



EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 25.01.2021. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL OCUPANTE DE CARGO EFETIVO. LEGISLAÇÃO LOCAL QUE PREVÊ A VACÂNCIA DO CARGO APÓS A APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA PEDIDO DE REINTEGRAÇÃO NO MESMO CARGO QUE OCUPAVA SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. CUMULAÇÃO DE VENCIMENTOS COM PROVENTOS DE APOSENTADORIA ORIUNDA DO RGPS. IMPOSSIBILIDADE. APELO EXTREMO DA PARTE AGRAVADA PROVIDO. PRECEDENTES. 1. Segundo a legislação municipal a aposentadoria voluntária de servidor público regido pelo RGPS é causa de vacância do cargo público. 2. No caso, a pretensão da Recorrente é de ser reintegrada no mesmo cargo que ocupava antes de sua aposentadoria voluntária sem a realização de novo concurso público. 3. O Tribunal de origem decidiu a causa em divergência com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que a reintegração de servidor público efetivo no mesmo cargo público após a aposentadoria exige aprovação em concurso público. 4. Na hipótese, não é possível a acumulação de vencimentos de cargo público com proventos de aposentadoria oriunda do Regime Geral de Previdência Social.

5. DOS SERVIDORES COMISSIONADOS

Embora não tenha havido contratação de servidores comissionados no exercício de 2020, a diligente Fiscalização apontou a existência de um servidor exercendo cargo em comissão, sendo que o mesmo não possui curso superior. Na defesa, a Origem alegou que o mesmo exerce função na área de jornalismo, por meio de assessoramento do responsável pelo relacionamento com a imprensa, não sendo exigível diploma para a função, conforme entendimento do STF colacionado pela UNICAMP.

Nesse ponto, tendo em vista tratar-se de entendimento específico para profissão de jornalista, e em virtude de a matéria já ter sido tratada mediante Inquérito Civil, o MPC entende que as justificativas podem ser acatadas. Entretanto, o mesmo não se pode dizer do pagamento de gratificação a 03 servidores comissionados. Na defesa, a UNICAMP procurou listar as situações dos servidores apontados pela fiscalização, aduzindo que eles exercem cargos comissionados, e



não funções gratificadas. Quanto ao servidor Luiz Carlos Missao Sugimoto, a Universidade esclareceu que o mesmo exerce função em comissão como Assessor de Comunicação Subchefe e que sua gratificação teria sido incorporada em 2004, nos termos da Resolução CRUESP nº 143/96. Por sua vez, o Sr. Octacílio Machado Ribeiro ocupa cargo comissionado de Procurador de Universidade Assessor, obtendo também diversas incorporações até o exercício de 1995. Por fim, tem-se a situação da Sra. Rodineide Aparecida Giatti Hidalgo, a qual também exerce o cargo em comissão de Procuradora, tendo sido beneficiada com a incorporação no exercício de 2017. Demais disso, aduziu a UNICAMP que as verbas estariam amparadas pelo princípio da irredutibilidade salarial e da segurança jurídica.

Para o MPC, as justificativas não merecem guarida. Inicialmente, consigne-se que os 03 servidores beneficiados pelas gratificações já foram tratados neste parecer, em momentos distintos. No caso, o Sr. Luiz Carlos Missao Sugimoto exerce cargo comissionado de Assessor de Comunicação, sem possuir diploma de curso superior, amparado por entendimento do STF. Por sua vez, os Procuradores Octacílio Machado Ribeiro e Rodineide Aparecida Giatti Hidalgo exercem cargo comissionado, tendo suas contribuições previdenciárias vertidas para o RPPS.

Nesse sentido, independente das justificativas oferecidas pela UNICAMP, é pacífico o entendimento jurisprudencial acerca dos pagamentos de gratificações extras a profissionais ocupantes de cargos comissionados, uma vez que entende-se que o próprio acréscimo salarial em função das maiores responsabilidades já é suficiente. É dessa forma que vem decidindo essa Corte, quanto ao tema:

“As circunstâncias foram agravadas em vista do pagamento de gratificações a servidores comissionados. Não há o que confundir as funções desempenhadas por servidores efetivos com as dos detentores de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração. Enquanto aqueles desempenham atividades de caráter permanente, mediante provimento de cargos públicos efetivos, estes devem ocupar somente cargos de direção, chefia e assessoramento, nos termos do inciso V do art. 37 da Constituição Federal. Os cargos de provimento em comissão já



supõem naturalmente dedicação exclusiva e em regime integral ao serviço, uma vez que são considerados longa manus da autoridade nomeante, cuja atividade consiste em múnus público, sendo devidamente remunerados, nos termos da lei. De sorte que não se pode falar em pagamentos de outras gratificações para o mesmo fim, sob pena de afronta ao art. 37, caput, da Constituição Federal. Esta Corte de Contas já firmou Jurisprudência inadmitindo pagamentos desta natureza, a exemplo dos Processos nºs TC- 800207/408/04 e TC-800054/693/07". (TC - 14038/026/14. Fundação Municipal de Saúde de São Caetano do Sul - FUMUSA. Balanço Geral. Sentença do Auditor Valdenir Antônio Polizeli. 06/01/2016).

6. DA CESSÃO DE SERVIDORES

Ainda no que se refere ao quadro de pessoal, a diligente Fiscalização apontou a existência de 07 servidores atuando na UNICAMP tendo sido cedidos por outros órgãos. Tais servidores recebem verba extra da Universidade, a título de complementação de função. Na defesa, a Origem alegou que a cessão se deu com base em Convênio firmado junto ao SUS, sendo que o pagamento de complementação teria sido efetuado com recursos extra-orçamentários.

Na visão ministerial, embora a cessão de servidores tenha ocorrido dentro das bases legais, a UNICAMP não logrou êxito em esclarecer qual foi a fundamentação utilizada para o pagamento de complementação. Nesse ponto, não há qualquer dúvida a respeito do quanto preconizado pelo inciso X, do artigo 37, da Constituição Federal, que estabelece que *"a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices"*.

7. DOS PROCESSOS DE ADIANTAMENTO

Quanto aos processos de adiantamento, a diligente Fiscalização apontou que a entrega dos numerários tem se dado, de forma recorrente, sob justificativas genéricas e padronizadas. Na defesa, a UNICAMP esclareceu que as



despesas de adiantamento se dão com base na Instrução Normativa DGA nº 98/2019, a qual preceitua que os valores inferiores a R\$ 600,00 prescindiriam de justificativas detalhadas. Entretanto, aduziu que foram expedidas recomendações por parte da Diretoria Geral de Administração no sentido da necessidade de formalizações dos processos.

Inicialmente, consigne-se que a UNICAMP dispendeu R\$ 3.827.938,04 a título de adiantamentos por diversos motivos o que, na visão deste *Parquet*, representa valor nada desprezível. Na visão ministerial, a ausência de justificativas claras para os processos, mesmo aqueles de menor valor, atenta contra o princípio da transparência, uma vez que obsta a atuação do Controle Externo acerca dos valores gastos pela Universidade. Demais disso, o artigo 68, da Lei Federal nº 4.320/64⁷ não estabelece quaisquer valores mínimos ou máximos que possam ser considerados para fins de entrega de numerário sem as devidas justificativas. Para o MPC, em virtude da reincidência⁸ na falha, cabe o julgamento de irregularidade neste ponto.

8. DOS CONVÊNIOS CELEBRADOS COM A FUNCAMP E COM A FASCAMP

Também de forma recorrente, a diligente Fiscalização apontou que a UNICAMP mantém uma grande quantidade de convênios com a FUNCAMP (Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP), relatando que a Fundação atua, em grande medida, como intermediária na contratação de serviços que deveriam ser prestados diretamente à Universidade. Como exemplo, o órgão Fiscalizador trouxe à tona a Agência INOVA, cujos profissionais que integram o quadro de pessoal foram contratados pela Fundação. Demais disso, também foram identificados convênios nas mesmas bases, celebrados junto à FASCAMP (Fundação da Área de Saúde de Campinas).

⁷ Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

⁸ As demais impropriedades a seguir arroladas, embora não apresentassem força suficiente para reprovação, vêm agravar o juízo desfavorável. Nesse sentido, verifico as seguintes ocorrências: 1) falta de detalhamento das despesas processadas mediante regime de adiantamento. (*fl. 58, do Evento 184.3, do eTC - 2241/989/18-5*).



Na defesa, a Origem procurou defender a FUNCAMP aduzindo que a mesma teria sido constituída como fundação de apoio às atividades da Universidade, não havendo quaisquer máculas aos convênios celebrados junto a ela. Alegou, ainda, que a Fundação não exerceria a atividade fim da Universidade, e que o pagamento de taxa de administração seria destinado à cobertura dos gastos da FUNCAMP com a execução dos ajustes. Quanto à FASCAMP, a Origem alegou que a mesma não seria integrante da estrutura da UNICAMP, não tendo sido sequer instituída pela Universidade, o que não permitiria concluir pela ilegalidade dos convênios celebrados.

Ajustes (TA)	Descrição	Valor Repassado	Valor Custos Operacionais e Administrativos
TA 03	UNICAMP/REITORIA/Apoio Institucional	1.200.000,00	73.239,44
TA 29	FAEPEX/PRP/FAEPEX	5.267.201,00	323.047,54
TA 30	UNICAMP/HEMOCENTRO/Contratação de Funcionários	12.300.331,45	243.091,43
TA 33	UNICAMP/CAISM/Contratação de Funcionários	17.681.625,47	349.981,37
TA 35	UNICAMP/HC/Contratação de Funcionários	86.846.397,82	1.718.785,33
TA 36	UNICAMP/FCM/Contratação de Funcionários	8.702.481,47	172.866,96
TA 59	UNICAMP/GASTROCENTRO/Contratação de Funcionários	63.054,17	1.263,11
TA 104	UNICAMP/CIPOI/Contratação de Funcionários	1.757.223,11	34.898,80
TA 124	UNICAMP/HC/Órteses e Próteses-F II	2.750.000,00	118.421,05
TA 133	UNICAMP/VREA/Hospital Estadual de Sumaré	129.116.849,91	2.927.404,80
TA 136	UNICAMP/INOVA/Parceria	2.214.925,14	95.778,64
TA 137	DIVERSOS/RTV Unicamp/Canal Universitário	120.000,00	7.323,96
TA 154	UNICAMP/FCM/AME-Ambulatório Médico de Especialidades de Rio Claro	12.979.060,99	383.345,60
TA 155	UNICAMP/FCM/AME-Ambulatório Médico de Especialidades de Piracicaba	10.432.638,16	427.815,22
TA 156	UNICAMP/FCM/AME-Ambulatório Médico de Especialidades de Limeira	13.373.732,07	455.836,45
TA 158	UNICAMP/FCM/AME- Ambulatório Médico de Especialidades de Mogi Guaçu	12.401.412,89	402.951,85
TA 161	UNICAMP/FCM/AME- Ambulatório Médico de Especialidades de S. João da Boa Vista	11.101.132,05	425.972,89
TA 176	T.A. UNICAMP/IQ/Análises Químicas F II	520.252,09	30.059,01
TA 178	UNICAMP/FCM/AME-Ambulatório Médico de Especialidades de Santa Bárbara D'Oeste	10.467.681,74	353.036,84
TA 181	UEC/FUNCAMP/INOVA - TA 181	115.137,30	7.027,16
TA 185	UNICAMP/PRG/SAE	107.236,31	5.784,53
TA 191	UEC/DEA/FUNCAMP/TA 191	990.000,00	60.422,53
Total		340.508.373,14	8.611.327,35

Quadro retirado do relatório da Fiscalização (fl. 22, do Evento 21.70)

Na visão ministerial, a questão envolvendo o relacionamento entre a UNICAMP e sua fundação de apoio, a FUNCAMP, já vem de longa data, não havendo qualquer modificação no cenário já verificado anteriormente. No exercício de 2020, a diligente Fiscalização identificou a existência de 22 convênios em vigor, com valores repassados à Fundação totalizando R\$ 340.508.373,14. A utilização da FUNCAMP como intermediária para a realização de compras e contratação de pessoal configura manobra ilegal da Universidade no sentido da fuga para o direito privado, uma vez que a Fundação pode realizar procedimentos com base em



regulamento próprio, repassando os recursos (humanos ou materiais) à Universidade mediante o pagamento de uma taxa administrativa. No exercício de 2020, foram dispendidos R\$ 8.611.327,35 a título de taxa de administração, conforme se infere do quadro acima reproduzido. Acerca deste tema, tem-se o assertivo posicionamento exarado pela Exma. Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes, ao analisar o Balanço do Exercício de 2011, da Universidade:

“A Fiscalização apurou a existência de termos aditivos ao denominado “Convênio de Cooperação Técnica Científica/Cultural e Assistência Administrativa” celebrado, em 15/09/08, regendo as relações entre a UNICAMP e a FUNCAMP, com reflexos financeiros, no exercício de 2011, tendo em vista os recursos destinados à fundação de apoio, muitos dos quais, firmados em período bem anterior ao referido ajuste.

(...)

Porém, ao se analisar, à luz do artigo 116 da Lei nº 8.666/93, percebo que os aludidos aditivos carregam em si, juntamente com as disposições prescritas no bojo do convênio matriz, deficiências, de relevante importância, a inibir que se conclua por sua regularidade. Verifico, ao examinar o convênio matriz, que o instrumento a regular as relações jurídicas entre a autarquia universitária e a fundação de apoio, o faz de forma genérica, sem definir, com clareza e detalhamento necessários, a identificação do objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, etapas ou fases de execução, plano de aplicação dos recursos financeiros, cronograma de desembolso, a infringir, portanto, os ditames do artigo 116 da Lei nº 8.666/93, cuja inobservância também se estende aos termos aditivos colacionados pela Fiscalização.

(...)

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. De todo modo, o desacerto em questão ganha dimensão, no âmbito de análise deste balanço, em vista da eficiência e economicidade dos ajustes celebrados com a fundação de apoio, bem como por restringir, no plano da transparência, o controle social, além de causar certa dificuldade a este E. Tribunal de exercer, em sede de controle externo, seu mister constitucional. Em razão disso, compete à UNICAMP, além de observar as regras e princípios constitucionais



aplicáveis à Administração Pública, buscar o efetivo cumprimento do artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, em vista da correta evidenciação dos fatos contábeis, na medida em que a prática de “ação planejada e transparente”, na persecução do equilíbrio das contas públicas, consiste em basilar pressuposto da responsabilidade fiscal.” (TCE-SP, 1ª Câmara, TC0196/026/11, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 02.12.2014)

Insta salientar, ainda, que o trecho do voto referente à situação dos convênios celebrados junto à FUNCAMP foi confirmado em sede de Recurso Ordinário, conforme brilhante entendimento esposado pelo Exmo. Conselheiro Relator Sidney Estanislau Beraldo:

3.7 No tocante aos convênios celebrados entre a UNICAMP e a FUNCAMP, realmente, as atribuições conferidas à Fundação de Apoio por meio dos referidos ajustes (fls. 27/46) aliviam a UNICAMP de inúmeras atividades eminentemente finalísticas, previstas inclusive em seu Estatuto, a exemplo da administração de programas habitacionais, a administração de recursos da Universidade destinados para vários fins, dentre eles a aquisição de bens e contratação de pessoal, a administração de almoxarifados, de ambulatórios e de hospitais, além da prerrogativa de firmar convênios com outros órgãos públicos, sugerindo que a Universidade, agindo dessa forma, evita o rigorismo da legislação, principalmente aquela incidente sobre contratação de pessoal e licitações, porquanto a FUNCAMP, sendo Fundação de Apoio, tem regras mitigadas nesses aspectos, situação que, a meu ver, não favorece o pleno atendimento ao princípio da economicidade, agravando ainda mais a precária situação financeira da Autarquia, salva, aliás, com transferências orçamentárias vultosas da Fazenda Estadual. Importante também salientar que muitas daquelas atribuições extrapolam o objetivo estatutário da FUNCAMP que é

...proporcionar à UNICAMP, dentro de suas possibilidades, meios necessários à adequada mobilização de seus recursos humanos e materiais para o atendimento de necessidades e objetivos econômicos, sociais, pedagógicos, assistenciais, previdenciários e culturais da comunidade, colaborar na realização de pesquisas científicas, de ensino e de desenvolvimento institucional da Universidade Estadual de Campinas.

Também não se amoldam à finalidade do convênio inicial firmado com a UNICAMP, cuja cláusula primeira estabelece que



o objetivo deste convênio é incentivar, somar e facilitar a integração entre a UNICAMP e a FUNCAMP, através da conjugação de seus esforços e recursos no sentido da plena realização do desenvolvimento e a promoção da cultura por meio do ensino e da pesquisa e prestação de serviços à coletividade.

(eTC – 196/026/11. Balanço Geral UNICAMP. Exercício 2011. Recursos Ordinários. Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo).

No que se refere à FASCAMP, embora a Fundação não possua vínculo jurídico com a UNICAMP, é notório que a mesma foi constituída pelos próprios servidores da Universidade, o que já denota a ligação entre as mesmas. Cabe salientar que o estatuto da FASCAMP estabelece, em seu artigo 2º, §1º, inciso IV, que a Fundação poderá “IV – Executar, de forma complementar, ações gratuitas de assistência, relacionadas à área da saúde da UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas, compreendendo tanto as ações desenvolvidas diretamente pela Universidade, quanto às realizadas pela Universidade em razão de convênios”; Ademais, conforme atestado pela própria fiscalização quando da verificação das contas de 2020 da FASCAMP, 84,89% dos recursos da Fundação são provenientes de repasses públicos promovidos pela UNICAMP, o que reforça a ligação entre ambas (fl. 7, do Evento 22.38, do eTC – 4823/989/20-7).

Nesse diapasão, destaque-se a existência de dois convênios com a FASCAMP no sentido da administração da AME-Amparo e do Hospital Regional de Piracicaba, firmados com o objetivo de adquirir material de consumo, medicamentos, equipamentos médico-hospitalares e contratar pessoal. Tais informações prestadas pela Fiscalização apenas demonstram a estreita relação entre UNICAMP e FASCAMP, nos mesmos moldes daquelas estabelecidas junto à FUNCAMP, já condenadas por esta Corte.



9. DO ACOMPANHAMENTO DOS PROCESSOS DE ENFRENTAMENTO DA COVID-19

Tendo em vista a relevância do tema, especialmente no exercício de 2020, no qual teve início o enfrentamento da pandemia da Covid-19 em todo o país, o TCESP instaurou processo especial de acompanhamento dos procedimentos adotados pela UNICAMP, autuado sob o número eTC – 14863/989/20-8.

A despeito de, na primeira fiscalização, terem sido apontadas questões relevantes acerca da transparência e escrituração dos gastos (*Eventos 13, 31 e 62 dos autos próprios*), o órgão fiscalizador atestou que tais ocorrências acabaram por ser solucionadas ao longo do exercício, não restando apontamentos dignos de nota (*Evento 84 dos autos próprios*). No que se refere às irregularidades em aquisições realizadas no período, foi informada a atuação de processo próprio, por meio do qual deverão ser discutidas as questões pertinentes (*eTC – 17187/989/20-7*).

10. CONCLUSÃO

Embora as questões contábeis tenham se apresentado de forma razoavelmente satisfatórias, o Balanço Geral da Universidade Estadual de Campinas referente ao exercício de 2020 revela graves falhas na gestão de pessoal (pagamentos acima do teto, servidores comissionados contribuindo para o RPPS, pagamento de gratificações a ocupantes de cargos comissionados, etc.), na gestão de bens e serviços (falhas no regime de adiantamentos e existência de convênios em excesso junto à FUNCAMP e FASCAMP) e na promoção da governança (planejamentos operacional e tático com poucas informações). Tais situações, especialmente em virtude da reincidência de algumas delas, levam este MPC à conclusão de que as presentes contas não merecem o beneplácito desta Corte, sem prejuízo das recomendações para saneamento das falhas apuradas pela diligente fiscalização ao longo do exercício.



Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador de Contas que este parecer subscreve nos termos do artigo 69, inciso II, do Regimento Interno do TCESP, manifesta-se pelo julgamento de **IRREGULARIDADE** do Balanço da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, relativo ao exercício de 2020, pugnando pelo prosseguimento do feito nos termos regimentais.

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 09 de outubro de 2023.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/25



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