



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Procuradoria de Contas

TC-4688.989.15-1

Fl. 1

Processo nº:	TC-4688.989.15-1
Órgão:	Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP
Gestor:	José Tadeu Jorge
Período:	01.01 a 21.01; 06.02 a 16.03; 23.03 a 24.04; 30.04 a 06.05; 10.05 a 26.05; 31.05 a 21.06; 03.07 a 20.09; 04.10 a 16.10; 25.10 a 12.11; 22.11 a 31.12.2015.
Gestor:	Álvaro Penteado Crósta
Período:	22.01 a 05.02; 17.03 a 22.03; 25.04 a 28.04; 09.05; 29.05; 22.06 a 24.06; 26.06 a 02.07; 21.09 a 02.10; 17.10 a 18.10; 23 a 24.10; 13.11 a 21.11.2015
Gestor:	Teresa Dib Zambon Atvars
Período:	29.04; 07.05 a 08.05; 27.05 a 28.05; 30.05; 25.06; 03.10; 19.10 a 22.10.2015
Exercício:	2015
Matéria:	Balanco Geral do Exercício

Relatório.

Em exame, nos termos do art. 71, inc. II, da Constituição Federal, art. 33, inc. II, da Constituição Estadual, e art. 2º, inc. III, da Lei Complementar Estadual 709/1993, julgamento das contas em epígrafe.

Durante o curso do exercício, a zelosa equipe da Unidade Regional 03 (Campinas) apresentou relatório de fiscalização concomitante, referente às irregularidades verificadas no 1º semestre de 2015 (evento 12.1).

Ainda no curso do exercício, o Reitor José Tadeu Jorge foi notificado para “*adotar prontas medidas destinadas a sanar as irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização*” (eventos 20 e 48), entretanto, o gestor, via Procuradoria da Autarquia, limitou-se a defender os atos da Universidade, sem adotar medidas corretivas (evento 59).

Após, foi apresentado relatório de fiscalização concomitante, referente às irregularidades verificadas no 2º semestre de 2015 (evento 75.1).

Findo o exercício, a diligente Fiscalização, após detida análise, apresentou o percuciente relatório do **evento 115.1**, complementado pelo relatório do **evento 121.7**.

A UNICAMP apresentou defesa por sua Procuradora de Universidade Assistente (Lívia Ribeiro de Pádua Duarte, OAB-SP 317.158, evento 186).



Instada a se manifestar, a Assessoria Técnico-Jurídica opinou pela irregularidade das contas em apreço (evento 226).

A Procuradoria da Fazenda do Estado também pela irregularidade das contas, especialmente em razão dos pagamentos de remunerações superiores ao teto constitucional (eventos 228 e 230).

Vêm os autos ao Ministério Público de Contas para sua manifestação como fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.

Inicialmente, cabe destacar a magnitude da UNICAMP, cujas despesas empenhadas em 2015 somaram R\$2.752.055.102,95 (evento 115.01, fls. 09). Com atividades divididas em 3 *campi*, contava com quadro docente de 1.795 professores, 93% deles em regime de dedicação exclusiva. Possuía 33.600 alunos atendidos em seus 66 cursos de graduação e 153 programas de pós-graduação, além de 4.260 alunos matriculados nos 36 cursos oferecidos em seus 2 Colégios Técnicos (evento 97.05).

Feito este breve introito, o Ministério Público de Contas considera de relevo apresentar considerações sobre os seguintes apontamentos:

2 - Composição da Cúpula Diretiva.

Segundo apontou a Fiscalização, restou prejudicada a verificação da entrega da declaração de bens dos dirigentes da UNICAMP, eis que a autarquia não possuía tal informações (evento 115.1, fls. 03/04). Nada foi mencionado em relação a entrega das declarações de bens dos demais servidores da Universidade.

Segundo a UNICAMP, nos termos da legislação estadual¹, os dirigentes das Autarquias devem apresentar suas declarações de bens diretamente à Corregedoria Geral da Administração (declaração da Coordenadora da Diretoria Geral de Recursos Humanos no evento 97.4). E, conforme demonstrou em sua defesa, os dirigentes realmente fizeram a entrega de suas declarações à CGA (evento 186.3).

Portanto, oportuno que nos próximos exercícios a Fiscalização diligencie diretamente junto à Corregedoria Geral da Administração para verificar se os dirigentes da UNICAMP de fato cumpriram com sua obrigação legal.

¹ Decreto Estadual 41.865/1997, com as alterações dos Decretos Estaduais 43.199/1998 e 54.264/2009.



Pertinente destacar que, nos termos do art. 13, §2º, da Lei de Improbidade Administrativa, todos os servidores públicos devem apresentar anualmente declaração dos bens e valores que compõem seu patrimônio, sob pena de demissão a bem do serviço público, devendo a Universidade demonstrar o atendimento desta imposição legal.

4.2.4 - Convênio celebrado com a FUNCAMP.

Em 2015 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 2015 aproximadamente R\$287 milhões, tendo sido pagos R\$6.727.952,77 a título de taxa de administração (evento 115.1, fls. 06/08, docs. evento 97.9).

A defesa da Universidade alegou 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.” Alegou, ainda, que a FUNCAMP não exercita a atividade fim da UNICAMP, e que o pagamento de ‘taxa administrativa’ pela UNICAMP à FUNCAMP destina-se exclusivamente a cobrir gastos da FUNCAMP com a execução dos ajustes, não se caracterizando a figura da “taxa de administração” (evento 186.1, fls. 03/16,).

Como bem observado pela Assessoria Técnico-Jurídica (evento 226.01, fls. 03/04), a explanação ofertada pela Universidade não foi suficiente para afastar as impropriedades anotadas. Destaca a ATJ, ademais, que se trata de assunto **reincidente**, já reprochado na apreciação do Balanço Geral do Exercício de 2011 da entidade (TC-0196/026/11). Vide o trecho de interesse do voto da Conselheira Relatora:

“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 8.666/93119, 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.

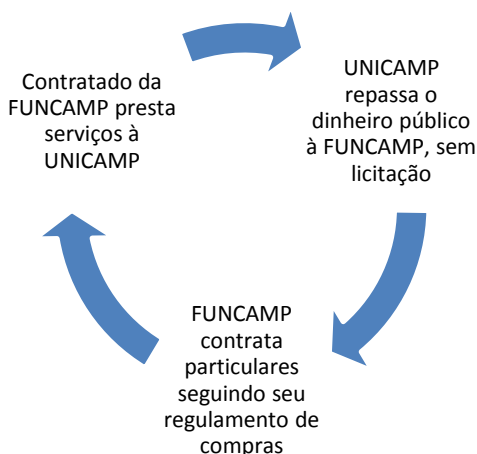
De todo modo, o desacerto em questão ganha dimensão, no âmbito de análise deste balanço, em vista da eficiência e economicidade dos ajustes celebrados com a fundação de apoio, bem como por restringir, no plano da transparência, o controle social, além de causar certa dificuldade a este E. Tribunal de 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, TC-0196/026/11, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 02.12.2014 – recurso ordinário pendente)²

Trata-se, no entender do MPC, 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, ou licitá-lo, a UNICAMP ‘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:



² O tema foi também abordado nos embargos de declaração:

“Bem explicitado na decisão que críticas foram dirigidas aos termos de aditamento ao convênio entre a UNICAMP e FUNCAMP, adotados para abrigar um sem-número de atividades e projetos’. A decisão da necessidade da formalização de ajustes individuais para cada objeto pretendido, desde que compatíveis às finalidades da FUNCAMP, no apoio às atividades, de caráter finalístico da própria UNICAMP’ é mera conclusão do posicionamento anterior externado.” (TCE-SP, 1ª Câmara, ED no TC-0196/026/11, Rel. Cons. Subs. Aud. Samy Wurman, j. 07.04.2015).



Nas palavras da própria defesa da Universidade, “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 186.1, fls. 04) (destaques no original).

Como se vê, ao invés de o serviço ser contratado diretamente pela Administração, 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.

Como se viu, no exercício em questão, foram pagos R\$6.727.952,77 a título de taxas de administração.

No caso da relação UNICAMP-FUNCAMP, a situação é ainda agravada pela confusão remuneratória, com servidores da UNICAMP sendo duplamente remunerados. Por exemplo, o caso do Procurador Chefe da UNICAMP, Sr. Otacílio Machado Ribeiro. Conforme apontado pela Fiscalização (evento 115.01, fls. 85/86), além de uma remuneração mensal de R\$53.113,74 paga pela UNICAMP, nos meses de janeiro a julho foi também remunerado pela FUNCAMP, no valor de R\$9.389,93/mês, por serviços de assessoria jurídica. Esta dupla atuação e remuneração gera confronto entre o interesse público da UNICAMP, que deveria ser defendido por seu Procurador Autárquico, e o interesse privado da FUNCAMP, podendo comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública. Esta situação será abordada mais a frente no tópico 10.2.

7.3.1 – Outras verificações (obras paralisadas).

Na data da fiscalização *in loco*, foram verificadas 37 obras paralisadas, relativas a contratos assinados entre 2010 e 2015 (evento 115.01, fls. 14/15).

A defesa bem demonstrou o empenho da Coordenadoria de Projetos e Obras da Universidade na fiscalização das referidas obras. Demonstrou, ainda, a aplicação de medidas sancionatórias às contratadas, cujas penas pecuniárias somaram R\$864.161,41 (evento 186.01, fls. 23/25; documentos nos eventos 186.05 a 186.13).

Segundo se observa na planilha juntada no evento 97.16, corroborado pela documentação apresentada pela defesa, os motivos de paralisação das obras foram os mais variados, e nos mais distintos momentos do cronograma de execução, não havendo um



motivo preponderante para os atrasos (embora se sobressaíam as rescisões por inadimplemento contratual por parte das contratadas).

De todo modo, oportuno que a Universidade inclua em seus regulamentos, em semelhança ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal³, e conforme Comunicados SDG 34/2018⁴, 03/2019, 19/2019 e 29/2019, dispositivo que somente permita a inclusão de novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e desde que contempladas as despesas de conservação do patrimônio existente.

Em tempo, consultando o *site* Painel de Obras Atrasadas ou Paralisadas⁵, deste Tribunal de Contas, na data-base 30.06.2019, apenas 5 (cinco) obras contratadas pela UNICAMP constam como atrasadas ou paralisadas, somando R\$13.121.487,79.

Veja-se:



Ressalte-se que as informações constantes em tal *site* são alimentadas pelos próprios órgãos jurisdicionados.

Das duas, uma: ou a Universidade, surpreendentemente, conseguiu maior dinamismo e regularidade em suas contratações, ou informou os dados de forma equivocada a esta Corte de Contas. Assim, pertinente também que a Fiscalização, nos exercícios vindouros, verifique a veracidade dos dados informados pela UNICAMP ao Painel de Obras.

³ LRF, art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

⁴ “COMUNICADO SDG Nº 34/2018

Diante da apuração de razoável número de obras atrasadas ou paralisadas no âmbito do Estado e dos Municípios, o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO RECOMENDA aos órgãos públicos estaduais e municipais que observem com rigor aos ditames de preservação do interesse público, em especial no que concerne à inclusão de novos projetos na lei orçamentária anual somente após atendidos plenamente os serviços e obras contratados, conforme prescreve o artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

SDG, em 04 de dezembro de 2018.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL ”

⁵

Disponível

em

https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/:public:Obras:painel_obras.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=z_ero, acesso em 23.09.2019.



9.3 – Ocupação de Cargo de Procurador.

Apontou a diligente Fiscalização que a UNICAMP continuou a efetuar procedimento temerário no preenchimento dos cargos de Procurador de Universidade, seja nomeando-os *ad nutum*, como comissionados, seja enquadrando servidores que se submeterem a concurso para cargos diversos. Ademais, continua a UNICAMP a submeter os comissionados ao regime próprio de previdência social, ao invés de submetê-los ao regime geral. Segundo a Fiscalização, trata-se de apontamento recorrente, efetuado desde as contas do exercício de 2004 (evento 115.01, fls. 16/27).

Segundo a defesa, em 2015 a UNICAMP não admitiu nenhum Procurador de Universidade em comissão, e que em 2008, 2012 e 2013 realizou concursos para provimento dos cargos de Procurador de Universidade Assistente, regularizando parte dos apontamentos, eis que parte dos então comissionados foram aprovados nos referidos certames. Insistiu, novamente, na regularidade dos enquadramentos dos servidores admitidos originariamente para outras carreiras (evento 186.01, fls. 25/38).

O tema não comporta maiores discussões, eis que se trata de **irregularidade apontada ao menos desde o Balanço Geral do Exercício de 2005**, configurando reincidência⁶. As contas de 2005 (TC-3440/026/05) tiveram seu trânsito em julgado em 21.06.2011.

⁶ Vide o trecho de interesse do voto proferido pelo Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher no TC-3440/026/05, conforme citado nas contas de 2011:

“É inadmissível que a Universidade Estadual de Campinas não cumpra o que é preconizado no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, no artigo 115, inciso V, da Constituição Bandeirante e na Deliberação CAD nº 352/93, no que pertine ao provimento de cargos de livre nomeação e exoneração e enquadramento na carreira de Procurador de Universidade. (...) Assevera a UNICAMP: ‘A Procuradoria, enquanto órgão consultivo, é extremamente requisitada para o esclarecimento de dúvidas das diversas áreas componentes da Universidade (...) a área do contencioso, responsável pela representação judicial da instituição, diariamente é acionada para manifestação em processos judiciais’.

Vê-se, portanto, que a figura do Procurador de Universidade é de extrema importância para o desenvolvimento das atividades rotineiras em todos os segmentos departamentais da UNICAMP, reputando-se como cargo de índole permanente do quadro de pessoal, sendo incabível o seu provimento por livre nomeação e exoneração; há enaltecer o ingresso deste profissional por meio de concurso universal, onde serão prestigiados os princípios da moralidade, da isonomia e da impessoalidade. Já o acesso excepcional de ingresso no serviço público – via provimento de livre nomeação e exoneração – é regra que impõe limites ao gestor público, a fim de evitar que a exceção vire regra na Administração Pública e impedir a criação artificial, abusiva e indiscriminada de cargos em confiança.

Ensina José Afonso da Silva que ‘O princípio da acessibilidade aos cargos e empregos públicos visa essencialmente realizar o princípio de mérito que se apura mediante investidura por concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, II)’.

Com efeito, este Egrégio Tribunal tem o poder-dever de guardar o atendimento da lei fundamental diante das prerrogativas constitucionalmente instituídas, e assim o faz diante do caso em apreço.

Não é por demais lembrar a lapidar Decisão proferida pelo Excelentíssimo Ministro Ricardo Lewandowski, Relator do RE 365.368-AgR, julgado em 22-5-2007, Primeira Turma, DJ de 29-6-2007, “in verbis”:

‘Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do poder público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam’.

A exigência constitucional do concurso público não pode ser ludibriada pela criação arbitrária de cargos em comissão para o exercício de funções que não pressuponham o vínculo de confiança que explica o regime de livre nomeação e exoneração que os diferencia, além das atribuições afetas a direção, chefia ou assessoramento, conforme estabelece a Carta da República.



A irregularidade foi ainda reprovada na apreciação do Balanço Geral do Exercício de 2009 da entidade (TC-2728/026/09). Vide trecho de interesse do voto:

“A destituição dos comissionados e dos contratados temporariamente – sobretudo se intermediados pela FUNCAMP - é medida impositiva à UNICAMP, quer pela evidente necessidade rotineira do serviço, quer pela incompatibilidade de provimento do cargo por via diversa do concurso público.

*Bem por isso, **determino** que a Universidade informe, em 60 dias da publicação desta decisão, as medidas adotadas para regular o provimento dos cargos, sendo o que fica desde logo expressamente determinado.*

*De maior gravidade o **enquadramento** de servidores ocupantes de cargos incompatíveis, incomunicáveis, como Procuradores de Universidade.*

Em princípio, o artigo 5º da norma aplicável à Carreira dos Procuradores da UNICAMP, citada pela defesa, tem o seu âmbito de efeitos dentro da própria carreira, não podendo, por simples imperativo de competência e hierarquia, ressaltar-se à regra do amplo acesso aos cargos públicos pelo concurso (art. 37, II, da CR/88).

Com efeito, a ADI-3720/SP julgada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal em 31.10.2007 estabeleceu que o excepcional enquadramento entre carreiras diversas (no caso, Procurador e Defensor Público) deve guardar identidade dos requisitos subjetivos e objetivos para ingresso, equivalência do padrão remuneratório, de semelhança das atribuições, e, por fim, demonstração de necessidade do serviço público, sem prejuízo com a alteração do quadro.

(...)

Na espécie, os seis procuradores universitários enquadrados na Universidade de Campinas não reúnem tais requisitos, por terem ingressado em cargos técnicos diversos, cuja simples nomenclatura evidencia a disparidade com as atribuições típicas de formação superior de bacharel em direito habilitado para o exercício da advocacia, nos termos da Lei nº 8.906/94.

*Os cargos originários de **técnico de apoio, técnico administrativo e escriturário** não exigem **graduação em curso de ensino superior de direito, aprovação nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil** e não reúnem os demais requisitos de seleção típicos do concurso de Procurador de Universidade. O mesmo raciocínio segue quanto às atribuições e remuneração.*

*Assim sendo, **determino o desfazimento do ato de enquadramento com retorno dos servidores aos seus cargos de origem**, devendo a UNICAMP promover concurso público de provas e títulos para preenchimento dos cargos de procurador de universidade que estiverem vagos, conforme a necessidade.” (TCE-SP, 1ª Câmara, TC-2725/026/09, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, j. 22.10.2013, recurso ordinário pendente)*

A irregularidade também foi reprochada na apreciação do Balanço Geral do Exercício de 2011 da entidade (TC-0196/026/11). Vide trecho de interesse do voto:

“No caso, a função de Procurador de Universidade Assessor, nos termos dos artigos 1º e 8º, “caput” e § 2º, da Deliberação CAD-A nº 001/11, ao reestruturar a carreira de Procurador no âmbito da UNICAMP, reforça o caráter permanente da função, não apresentando características compatíveis às atribuições de direção, chefia e assessoramento exigidas pelo artigo 115, inciso V, da Constituição do Estado, a fim de legitimar o provimento, em comissão, da referida função, frente às nomeações realizadas no exercício.” (TCE-SP, 1ª Câmara, TC-0196/026/11, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 02.12.2014, recurso ordinário pendente)

Vejam-se decisões proferidas pelo Colendo Supremo Tribunal Federal no que toca à impropriedade de admissão de pessoal pela via de exceção, “in verbis”:

*‘Lei estadual que cria cargos em comissão. Violação ao art. 37, II e V, da Constituição. Os cargos em comissão criados pela Lei 1.939/1998, do Estado de Mato Grosso do Sul, possuem atribuições meramente técnicas e que, portanto, não possuem o caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da CF. Ação julgada procedente’. (ADI 3.706, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 15-0-2007, Plenário, DJ de 5-10-2007)’.
‘Ofende o disposto no art. 37, II, da CF norma que cria cargos em comissão cujas atribuições não se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, que informa a investidura em comissão. Necessidade de demonstração efetiva, pelo legislador estadual, da adequação da norma aos fins pretendidos, de modo a justificar a exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo público. Precedentes. Ação julgada procedente’. (ADI 3.233, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 10-5-2007, Plenário, DJ de 14-9-2007)’.
Nesta conformidade, a Universidade Estadual de Campinas deve, rigorosamente, cumprir o preceituado nas Constituições Federal e Bandeirante no que toca ao ingresso deste tipo de profissional no seio da Administração Pública”.*



Também foi reprochada na apreciação do Balanço Geral do Exercício de 2014 da entidade (TC-0793/026/14). Vide trecho de interesse do voto:

“Quanto ao item 9.3 (procuradores comissionados ocupando cargos que deveriam ser de provimento efetivo), como disse SDG ‘...a falha em comento vinha sendo objeto de apontamentos e advertências em diversas contas de exercícios anteriores, não sendo novidade aos gestores da Universidade que o regime de contratação de procuradores por ela adotado não se coaduna à normativa imposta pela Constituição.’

No julgamento do TC-2718/026/08, o relator se posicionou sobre a questão: que a contratação temporária de procuradores viola dispositivo constitucional, estando em desacordo com os artigos 37, V, da Constituição Federal, 115, V, da Constituição Estadual.

Já nas contas de 2009 – TC-2728/026/09, o relator determinou a adoção imediata das seguintes providências relativas ao tópico:

“f) a destituição dos procuradores comissionados e dos contratados temporariamente – sobretudo se intermediados pela FUNCAMP – é medida impositiva à UNICAMP, quer pela evidente necessidade rotineira do serviço, quer pela incompatibilidade de provimento do cargo via diversa do concurso público;

g) destituição dos procuradores irregularmente enquadrados, provenientes de cargos incompatíveis, mediante anulação do ato de enquadramento com retorno dos servidores aos seus cargos de origem, devendo a UNICAMP promover concurso público de provas e títulos para preenchimento dos cargos de procurador de universidade.” (TCE-SP, 2ª Câmara, TC-0793/026/14, Rel. Aud. Cons. Subs. Silvia Monteiro, j. 31.07.2018, recurso ordinário pendente)

Vale anotar que a existência de órgãos jurídicos próprios das universidades é uma exceção ao princípio da unicidade de representação judicial e consultoria jurídica, conforme recentemente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.262 / RR⁷.

O Estado de São Paulo adotou este modelo descentralizado, ao admitir que as Autarquias Universitárias tenham representação judicial própria (conforme se extrai das funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado, previstas no art. 99, inc. I, da Constituição Estadual⁸).

Todavia, a Constituição Estadual deixa claro que os órgãos jurídicos das universidades vinculam-se à Procuradoria Geral do Estado, para fins de atuação uniforme e coordenada. Inclusive, as atividades de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico das universidades públicas estaduais poderão ser realizadas ou supervisionadas, total ou parcialmente, pela Procuradoria Geral do Estado, na forma a ser estabelecida em convênio (art. 101 da Constituição Estadual⁹).

⁷ Julgado em 28.03.2019. Acórdão ainda pendente de publicação. Vide Informativo de Jurisprudência 935.

⁸ CE/SP, art. 99. São funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado:

I - representar judicial e extrajudicialmente o Estado e suas autarquias, inclusive as de regime especial, exceto as universidades públicas estaduais; (NR) [nova redação dada pela EC 19/2004]

⁹ CE/SP, art. 101. Vinculam-se à Procuradoria Geral do Estado, para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das universidades públicas estaduais, das empresas públicas, das sociedades de economia mista sob controle do Estado, pela sua Administração centralizada ou descentralizada, e das fundações por ele instituídas ou mantidas. (NR) [nova redação dada pela EC 19/2004]

Parágrafo único. As atividades de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico das universidades públicas estaduais poderão ser realizadas ou supervisionadas, total ou parcialmente, pela Procuradoria Geral do Estado, na forma a ser estabelecida em convênio. (NR) [nova redação dada pela EC 19/2004]



Neste cenário, caso o gestor identifique possíveis conflitos de interesse entre as teses defendidas pelos Procuradores da Universidade e o interesse público primário da Universidade, tal qual na discussão sobre a aplicação do teto remuneratório (vide adiante no tópico 10.1), deve buscar a supervisão da Procuradoria Geral do Estado.

É preciso frisar que a possibilidade de haver órgão jurídico próprio das universidades não afasta a exigência constitucional de que o ingresso nas carreiras de Advocacia Pública se dê mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases (art. 131, §2º e 132 da Constituição Federal¹⁰).

Assim, é imperioso que a UNICAMP, além de destituir os Procuradores irregularmente enquadrados, provenientes de cargos incompatíveis, mediante anulação do ato de enquadramento, com retorno dos servidores aos seus cargos de origem; promova concurso público de provas e títulos, com participação da OAB, para preenchimento de todos os cargos de Procurador de Universidade.

Por fim, consignamos que os Procuradores que antes eram comissionados e, segundo a defesa, foram posteriormente aprovados em concursos públicos¹¹, não foi possível localizar o processo de registro de suas admissões no sistema SisCAA.

9.4 – 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, conforme apurado, 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 115.01, fls. 28/31).

A UNICAMP defendeu a acumulação de remunerações, que, no seu entender atenderiam aos dispositivos constitucionais, e que os normativos da Universidade permitiriam que o Reitor se desobrigasse de suas atividades docentes e que os demais dirigentes

¹⁰ CF, art. 131, §2º. O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

CF, art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (NR) [redação dada pela EC 19/1998]

¹¹ Ângela de Noronha Bignami; Beatriz Ferraz Chiozzini David; Fernanda Lavras Costallat Silvado e Luciana Alboccino Barbosa Catalano.



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 186.01, fls. 38/46).

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 186.01, fls. 39)

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 jornada¹², 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 confiança¹³.

E, mesmo que superadas estas 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) 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.

9.5 – Regime Previdenciário.

Segundo apurou a Fiscalização, comissionados da UNICAMP estariam contribuindo ao Regime Próprio de Previdência Social, e não ao Regime Geral de Previdência Social. Ademais, considerou irregular que servidores titulares de cargo efetivo que se afastassem de suas funções e assumissem um cargo em comissão continuassem contribuindo para o regime próprio (evento 115.01, fls. 31/33).

Quanto ao primeiro apontamento, alega a defesa que “os servidores Edson César dos Santos Cabral (05/02/93) e Octacílio Machado Ribeiro (10/03/87) foram admitidos pela Universidade, com vinculação ao regime próprio da previdência social, muito antes das

¹² Ademais, como exposto pela Assessoria Técnico-Jurídica, não houve demonstração da compatibilidade de horários (evento 226.01, fls. 05/06).

¹³ Ou, eventualmente, a sistemática admitida pelo art. 12 do Decreto Estadual 41.915/1997.



reformas constitucionais citadas, de forma que não há qualquer irregularidade no ato apreciado. O mesmo se pode dizer das servidoras Benedita Venerando Reis (26/02/85) e Rodineide Aparecida Giatti Hidalgo (14/10/85), que foram admitidas mediante prévio concurso público para o preenchimento da função de Profissional para Assuntos Administrativos, tendo sido, nestas, vinculadas ao regime próprio de previdência. As admissões em comissão na carreira de Procurador são, portanto, derivadas e não exclusivas” (evento 186.01, fls. 46/50). A defesa não se manifestou quanto ao segundo apontamento.

Tratando inicialmente da questão mais grave (comissionado contribuindo ao regime próprio), fica evidente a inconstitucionalidade da situação dos servidores comissionados que ainda contribuem ao Regime Próprio de Previdência Social, dada a flagrante violação ao art. 40, §13, da Constituição Federal¹⁴ e ao art. 126, §13, da Constituição Estadual¹⁵.

Vale anotar que um dos comissionados ‘beneficiados’ é o Procurador de Universidade Chefe, Sr. Octacílio Machado Ribeiro (OAB-SP 66.571).

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 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:

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

¹⁴ 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]

¹⁵ 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]



Conclui-se, portanto, que os ocupantes de cargos em comissão devem contribuir ao Regime Geral de Previdência Social.

No caso das mencionadas servidoras, ainda que tenham ingressado via concurso público, o fizeram no cargo de Profissional para Assuntos Administrativos, sendo inconstitucional sua nomeação derivada na carreira da Procuradoria da UNICAMP (conforme tratado no item 9.3). Assim, somente poderão se aposentar no cargo originário¹⁶.

Nem se diga que as contribuições previdenciárias recolhidas indevidamente pela UNICAMP ao regime próprio serão perdidas, pois os comissionados se valerão delas quando se aposentarem pelo regime geral, conforme disposto no §9º do art. 201 da Constituição Federal, que prevê a contagem recíproca de tempo de contribuição e a compensação financeira entre os diferentes regimes¹⁷.

Quanto ao segundo apontamento, deve a UNICAMP observar o disposto no art. 4º, §1º, inc. VIII, da Lei 10.887/2004¹⁸, compatibilizando-a com o disposto no art. 133 da Constituição Estadual¹⁹ e na Lei Complementar Estadual 813/1996.

9.6 – Aposentadorias.

Conforme demonstrou a Fiscalização, em 2015 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 97.50).

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*

¹⁶ Oportuno mencionar a recomendação exarada no voto do Exmo. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho quando do exame das contas de 2009 da UNICAMP (TC-2728/026/2009):

“Sem embargo do julgamento irregular, recomendo à Universidade que: (...)

f) A destituição dos procuradores comissionados e dos contratados temporariamente – sobretudo se intermediados pela FUNCAMP – é medida impositiva à UNICAMP, quer pela evidente necessidade rotineira do serviço, quer pela incompatibilidade de provimento do cargo por via diversa do concurso público;

g) a destituição dos procuradores irregularmente enquadrados provenientes de cargos incompatíveis, mediante anulação do ato de enquadramento com retorno dos servidores aos seus cargos de origem, devendo a UNICAMP promover concurso público de provas e títulos para preenchimento dos cargos de procurador de universidade que estiverem vagos, conforme a necessidade;”

¹⁷ CF, art. 201, §9º. Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. *[incluído pela Emenda Constitucional nº 20/1998]*

¹⁸ Lei 10.887/2004, art.4º, §1º. Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas: VIII - a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função comissionada ou gratificada; (NR) *[redação dada pela Lei nº 12.688/2012]*

¹⁹ CE/SP, art. 133. O servidor, com mais de cinco anos de efetivo exercício, que tenha exercido ou venha a exercer cargo ou função que lhe proporcione remuneração superior à do cargo de que seja titular, ou função para a qual foi admitido, incorporará um décimo dessa diferença, por ano, até o limite de dez. (NR) *[este artigo teve sua redação alterada pelo Recurso Extraordinário nº 219934, provido pelo Supremo Tribunal Federal, declarou a inconstitucionalidade de expressão “a qualquer título”]*



específicos, cabendo esclarecer que todas as requisições estão sendo devidamente atendidas pela Diretoria Geral de Recursos Humanos da Universidade” (evento 186.01, fls. 50).

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 CF²⁰ e art. 33, inc. III, da CE/SP²¹). O processo que trata da concessão de tais aposentadorias é o **TC-18375.989.16-7** (Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes), tendo a Fiscalização opinado pela **irregularidade e negativa de registro** dos atos jubilatórios.

Apesar de as aposentadorias serem tratadas em processo próprio, o significativo impacto da sua indevida concessão (foram 162 no exercício de 2015 nesta situação) há de influenciar a análise do balanço geral do exercício.

Para um histórico do problema, nos reportamos à manifestação do MPC, representado pelo Procurador José Mendes Neto, no processo de análise destas aposentadorias (evento 43 do TC-18375.989.16-7):

“II – Consoante o relato Fiscalizatório, o desvirtuamento que culminou nas irregulares aposentadorias tem origem no quanto fora deliberado na 133ª Sessão Ordinária do Conselho Universitário da UNICAMP realizada em 06 de agosto de 2013. Seguem, para instrução desta peça, excertos da correspondente ata²².

Aprovou-se naquela oportunidade proposta de alteração do Estatuto dos Servidores da UNICAMP (ESUNICAMP), de modo a se permitir que os empregados²³ contratados pela Autarquia Universitária entre 1º de janeiro de 1985 e 05 de outubro de 1988 (data da promulgação da Constituição Federal) pudessem optar pelo ingresso no regime estatutário.

Registre-se que tal deliberação do Conselho Universitário (Deliberação CONSU-A-11/2013) acabou por “ressuscitar” uma antiga possibilidade de se migrar para o regime estatutário, prevista na redação originária do Estatuto dos Servidores, a qual esgotara seus efeitos.

Pela dicção do artigo 2º do ESUNICAMP, os “Servidores da Universidade que forem nomeados ou admitidos na forma prevista neste Estatuto serão considerados Servidores Autárquicos Estatutários e pertencem ao quadro de pessoal da UNICAMP – QCFA”.

Destacou a Fiscalização que o Estatuto dos Servidores, publicado no DOE de 18.12.1985, então contemplara essa possibilidade de opção no artigo 1º de suas Disposições Transitórias:

Artigo 1º. Os atuais funcionários e servidores da Universidade, efetivos, autárquicos ou contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, poderão optar pelo regime previsto neste Estatuto, passando a

²⁰ CF, art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

²¹ CE/SP, art. 33. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e autarquias, empresas públicas e empresas de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

²² https://w2.fop.unicamp.br/diretoria/congregacao/atas/2008/133_reuniao_ordinaria_06-08-08.pdf

²³ Relação de trabalho, portanto, regida pela CLT.



pertencer ao Quadro de Cargos ou de Funções Autárquicas da Universidade Estadual de Campinas.

*Ocorre que, **passados mais de 27 anos da entrada em vigor do Estatuto dos Servidores**, o Conselho Universitário resolveu aquinhoar aqueles celetistas com uma nova chance de ingresso no regime estatutário, estendendo, ademais, tal “direito” a todos que tivessem formalizado relações de emprego com a UNICAMP até o dia 05.10.1988. Para tanto, e por força da referida Deliberação CONSU-A-11/2013, foi inserido o artigo 9º nas 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 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.

A “generosa” iniciativa do Conselho Universitário da UNICAMP, consubstanciada – é importante ressaltar – por meio da utilização de recursos de todos que contribuem para o regime estadual de previdência social, atentou contra as diretrizes do artigo 40, caput, da Constituição Federal, que pressupõem o indispensável “equilíbrio financeiro e atuarial” do regime de previdência dos servidores públicos, o qual, ademais, encontra esteio no seu “caráter contributivo”.

*Para se ter ideia das consequências financeiras da liberalidade, vale lembrar que neste processo se examinam **162** aposentadorias concedidas em 2015 com fulcro nas novas regras, enquanto, pelo que assinala o relato fiscalizatório, teriam sido contados **1.753** servidores (ex-empregados) nessas condições.” (destaques no original)*

Como visto, a Autarquia Universitária, por resolução interna (a Deliberação CONSU-A-011/2013, de 06.08.2013)²⁴, 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 bastando isso, foram tratados pela UNICAMP como se estatutários fossem desde a formalização de seus vínculos, outorgando-

²⁴ 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)



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 Autarquia Universitária, mas o equilíbrio econômico-financeiro de todo o Regime Próprio de Previdenciário do Estado de São Paulo, revelando verdadeiro ato antieconômico.

Como não poderia deixar de ser, tamanho o absurdo perpetrado pela Universidade, **a Deliberação CONSU-A-011/2013 foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São em 2015:**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Art. 9º, das Disposições Transitórias, do Estatuto dos Servidores da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, adicionado pela Deliberação CONSU-A-011/2013, de 06 de agosto de 2014 - Norma que dispõe sobre a possibilidade de os atuais funcionários e servidores da Universidade, efetivos, autárquicos ou contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, poderem optar pelo regime previsto no mencionado Estatuto, passando a pertencer ao Quadro de Cargos ou de Funções Autárquicas da Universidade – Alteração de regime que implica na rescisão contratual – Precedentes do Supremo Tribunal Federal - Ação procedente” (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2033039-32.2015.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 29.07.2015).

Conforme se verifica da tramitação processual, tal decisão foi publicada em 26.08.2015, sem modulação de efeitos.

Mesmo assim, a UNICAMP continuou concedendo aposentadorias com base em tal ato. Conforme se verifica do documento do evento 97.50, diversas foram as aposentadorias concedidas após tal data, de servidores celetistas que ‘migraram’ para o regime estatutário.

Contra tal decisão, a Autarquia Universitária interpôs recurso extraordinário (RE 933.207 / SP), além de ação cautelar (AC 4.117 / SP) com o escopo de conferir efeito suspensivo ao recurso extraordinário. Todavia, aos 19.12.2016. o Min. Celso de Mello, monocraticamente, negou provimento ao recurso extraordinário, por achar-se em confronto com o entendimento emanado pelo Plenário do STF. Na referida data e sob a mesma relatoria, considerou-se prejudicada a ação cautelar.

Ainda que embargos de declaração estejam pendente de julgamento²⁵, é certo que a UNICAMP não obteve efeito suspensivo no recurso extraordinário interposto, que, como sabido, tem natureza excepcional nos recursos extremos (art.1029, §5º, CPC). Em resumo, vige a decisão do TJ-SP que declarou inconstitucional a Deliberação CONSU-A-011/2013.

²⁵ Os ED no RE 933.207/SP estão conclusos ao Ministro Relator desde 13.03.2018, com parecer da Procuradoria-Geral da República pela sua rejeição. Eis a ementa do parecer: *Recurso Extraordinário. Embargos de declaração. Controle abstrato de constitucionalidade. Decisão monocrática que negou provimento ao recurso extraordinário. Correção de erro material que não altera a solução dada à controvérsia. Falta de prequestionamento. Indevida inovação de tese. Omissões não caracterizadas. Parecer pela rejeição dos embargos.*



Deste modo, **deve o gestor da UNICAMP anular as aposentadorias concedidas com base na Deliberação CONSU-A-011/2013**, evitando a continuidade de grave prejuízo ao erário.

Isto porque, para tais servidores indevidamente migrados de regime, os proventos de aposentadoria deveriam se limitar ao teto do salário de benefício pago pelo Regime Geral de Previdência Social, fixado atualmente²⁶ em R\$5.839,45.

Veja-se, por exemplo, o caso da servidora PIS/PASEP 10895312961 (matrícula 183407). Ingressou na UNICAMP, sem concurso público, em 01.04.1987, no cargo de “Técnico de Apoio Operacional Superior B” e contribuiu 27 anos, 1 mês e 30 dias para o RGPS, e somente 1 ano e 1 mês para o RPPS, mas aposentou-se em 01.07.2015 com proventos integrais no cargo de “PAEPE – Médico”. Atualmente recebe R\$22.216,45 brutos de aposentadoria (holerite ref. agosto/2019²⁷).

Outro exemplo: a servidora PIS/PASEP 12068649626 (matrícula 100129). Ingressou na UNICAMP, sem concurso público, em 08.07.1987, no cargo de “Técnico de Apoio Administrativo Médio C” e contribuiu 26 anos, 11 meses e 22 dias para o RGPS, e somente 1 ano, 3 meses e 15 dias para o RPPS, mas aposentou-se em 15.10.2015 com proventos integrais no cargo de “PAEPE – Administrador”. Atualmente recebe R\$25.602,45 brutos de aposentadoria (holerite ref. agosto/2019).

Mais um exemplo: a servidora PIS/PASEP 18071399189 (matrícula 209872). Ingressou na UNICAMP, sem concurso público, em 23.05.1988, no cargo de “Analista de Sistemas Júnior B” e contribuiu 25 anos, 3 meses e 8 dias para o RGPS, e somente 1 ano, 9 meses e 2 dias para o RPPS, mas aposentou-se em 02.06.2015 com proventos integrais no cargo de “PAEPE – Profissional da Tecnologia Informação e Comunicação”. Atualmente recebe R\$25.732,85 brutos de aposentadoria (holerite ref. agosto/2019).

Novamente, vale destacar a manifestação do MPC no processo de análise destas aposentadorias (evento 43 do TC-18375.989.16-7):

“Reconhecida pelo egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo a inconstitucionalidade da reforma do Estatuto dos Servidores da UNICAMP (ESUNICAMP), o que se deu, ademais, com efeitos ex tunc, é nula qualquer manifestação de opção pelo ingresso no regime estatutário.

Logo, aposentaram-se os agentes públicos na condição de empregados regidos pela CLT e submetidos ao RGPS.

Não fazem jus, portanto, a proventos que superem o teto dos benefícios pagos pelo INSS, razão pela qual a pleiteada medida cautelar em nada viola seus direitos.

²⁶ Portaria do Ministério da Economia nº 09, de 16 de janeiro de 2019:

Art. 2º A partir de 1º de janeiro de 2019, o salário de benefício e o salário de contribuição não poderão ser inferiores a R\$998,00 (novecentos e noventa e oito reais), nem superiores a R\$5.839,45 (cinco mil oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos).

²⁷ Informações obtidas no Portal de Transparência da UNICAMP (<https://transparencia.unicamp.br>).



Por outro lado, é certo que os proventos da aposentação deveriam estar sendo pagos pelo INSS, e não pela UNICAMP. Todavia, considerando-se as responsabilidades do próprio Conselho Universitário pela configurada inconstitucionalidade, é razoável que a UNICAMP permaneça assegurando os proventos da aposentadoria (limitados, todavia, a R\$ 5.839,45, mensais)."

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

9.7 – Servidor Contratado sem Concurso Público pela FUNCAMP e que presta Serviços à UNICAMP desde 2006.

Conforme apurou a diligente Fiscalização, no sistema de dados de Administração de Pessoal da DGRH-UNICAMP constava a informação que a Sra. Mariana dos Santos Guiara (ou Mariana Guiara Ebert) teria sido admitida aos quadros da Universidade em 02.01.2006, sob o vínculo “FUNCAMP – CLT”, em violação ao art. 37, inc. II, da Constituição Federal (evento 115.01, fls. 37).

Segundo a defesa, a contratação da funcionária Mariana dos Santos Guiara se deu no âmbito do Convênio celebrado entre a UNICAMP e a FUNCAMP para administração dos recursos do FAEPEX²⁸, o qual tem por finalidade “*prover recursos para o incentivo e o apoio de projetos e atividades de ensino, pesquisa e extensão que contribuam para o enriquecimento da vida acadêmica*” (evento 186.01, fls. 50/51).

Estaria então a ‘funcionária da FUNCAMP’, há nove anos, atuando como se fosse uma servidora pública da UNICAMP²⁹. Tanto assim que constava registrada do próprio sistema de dados de pessoal da Universidade. Nota-se, assim, que a UNICAMP confunde seu quadro de pessoal com os funcionários da FUNCAMP, demonstrando, uma vez mais, o pernicioso entrelaçamento entre as duas entidades (conforme já exposto no item 4.2.4).

²⁸ Fundo de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (Convênio 519-29 COR-0 01-06 – Pró-Reitoria de Pesquisa).

²⁹ Eis a descrição das atividades desempenhadas pela funcionária, conforme a própria FUNCAMP (evento 186.40):

“*Coordenar a área de administração de projetos de pesquisa com relação a processos e pessoas; realizar prestação de contas a fontes públicas de financiamento; atender e orientar pesquisadores na administração de seus projetos de pesquisa; assessorar pesquisadores na solicitação de financiamento a projetos; elaborar relatórios e estatísticas da área, visando posicionar a Pró-Reitoria de Pesquisa; buscar fontes de financiamento à pesquisa para divulgação aos pesquisadores*”



10 – Remuneração dos Dirigentes e dos Conselheiros.

Além da acumulação de cargos por parte de dirigentes da UNICAMP (conforme tratado no tópico 9.4), a Fiscalização apurou que sua remuneração não respeitou o teto constitucional, em violação ao art. 37, inc. XI, da Constituição Federal (evento 115.01, fls. 37/41).

Alega a defesa que os valores percebidos devem ser isoladamente considerados para efeitos do teto remuneratório, citando decisão desta Corte de Contas³⁰ que corroboraria sua tese, aduzindo, ainda, que a Constituição Federal e a Constituição Estadual admitem a acumulação de um cargo/função de Professor com outro técnico ou científico (evento 186.01, fls. 51/57).

A defesa traz importante tese, sobre o acúmulo de remunerações e o teto a elas aplicável, que merece ser aprofundada.

De início, é preciso mencionar o inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal:

CF, art. 37, XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI;

- a) a de dois cargos de professor;*
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;*
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;*

E ainda o inteiro teor do artigo 40, §11, da Constituição Federal:

CF, art. 40, §11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

A mesma regra foi enfatizada no art. 11 da Emenda Constitucional 20:

EC 20/1998, art. 11. A vedação prevista no art. 37, §10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o §11 deste mesmo artigo.

Embora a literalidade de tais artigos deixe claro – em nosso entender – que o limite constitucional remuneratório se aplique à **soma total** das remunerações (ou dos proventos, ou das remunerações com proventos), o Supremo Tribunal Federal, sem declarar tais dispositivos inconstitucionais, passou a considerar que a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados,

³⁰ TCE-SP, Pleno, TC-8524/026/15, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 19.08.2015.



afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.

Em 26.04.2017, ao apreciar os recursos extraordinários 602.043/MT (tema 384)³¹ e 612.975/MT (tema 377)³², em sede de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal firmou a seguinte tese:

Temas 384 e 377 de Repercussão Geral: Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.

Em suma, o Plenário da Suprema Corte, por ampla maioria, efetivamente decidiu pela aplicação do teto remuneratório de forma isolada na hipótese de acumulação legítima de vínculos (seja vencimentos com vencimentos, seja vencimentos com proventos, seja proventos com proventos).

Este mesmo posicionamento foi posteriormente adotado pelo Tribunal de Contas da União, ao responder consulta formulada pelo Presidente da Câmara dos Deputados³³.

Nesse sentido, embora ainda constitucionais os artigos citados, não vejo como este Ministério Público de Contas possa deixar de cumprir a orientação do Supremo Tribunal Federal em questão relacionada à interpretação de normas constitucionais.

Assim, no entendimento atual, na hipótese de acumulação legítima de vínculos, o teto remuneratório previsto no art. 37, inc. XI, da CF, deve aplicado em consideração de cada um dos vínculos, de forma isolada.

Mas, veja-se, isto seria aplicável **somente** no caso de acumulação legítima de vínculos – o que não se verifica nos casos em comento.

Conforme já demonstrado anteriormente (tópico 9.4), os acúmulos praticados pelos dirigentes da UNICAMP se deram de forma indevida.

Segundo os cálculos da Fiscalização, observando as planilhas às fls. 37/41 de seu relatório (evento 115.01), constata-se que **6 dirigentes receberam remuneração acima do teto**

³¹ Tema 384: Incidência do teto remuneratório a servidores já ocupantes de dois cargos públicos antes da vigência da Emenda Constitucional 41/2003.

³² Tema 377: Incidência do teto remuneratório no caso de acumulação de cargos públicos.

³³ Veja-se o trecho de interesse da resposta:

“9.1.4. o teto de remunerações e subsídios previsto pelo art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003, é autoaplicável, não carecendo de regulamentação em face da previsão de instituição de sistema integrado de dados a que alude o art. 3º da Lei n. 10.887/2004;

9.1.5. nos casos de acumulações previstas no inciso XVI do art. 37 da CF/1988, esteja o servidor em atividade ou inatividade, envolvidas ou não esferas de governo, fontes ou Poderes distintos, o teto remuneratório deverá ser observado em relação à remuneração e/ou proventos percebidos em cada vínculo funcional considerado de forma isolada, e não sobre o somatório dos valores percebidos, cabendo a cada ao órgão responsável pelo pagamento efetuar a glosa devida;” (TCU, Acórdão 501/2018 Plenário, Consulta, Rel. Min. Subs. Marcos Bemquerer, j. 14.03.2018)



constitucional³⁴, somando **R\$1.449.888,46** em pagamentos indevidos ao longo do exercício de 2015.

Trataremos adiante (tópico 10.1) com mais vagar sobre a aplicação do teto e a necessidade de restituição de valores.

10.1 – Demais Servidores com Remuneração que extrapolam o Teto Constitucional.

Neste tópico, a Fiscalização apontou outros casos de servidores cujos rendimentos extrapolaram o teto constitucional (a saber, o subsídio do Governador do Estado, então fixado em R\$21.631,05) ao longo de todo o exercício de 2015 (evento 115.01. fls. 41/78, documentos nos eventos 97.31 a 97.42). Apurou, ainda, no caso dos Procuradores da Universidade, desrespeito ao teto a eles aplicável (a saber, o subsídio do Desembargador do Tribunal de Justiça, então fixado em R\$30.471,11) (evento 115.01, fls. 79/86).

A defesa insiste em seu entendimento a respeito da aplicação do teto constitucional, que estaria cumprindo decisão anterior desta Corte de Contas³⁵, que teria decisão judicial a favor de seu entendimento, e que *“a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do RE 606.358 não vincula a Universidade, que não foi parte da relação processual estabelecida no processo”* (evento 186.01, fls. 58/66).

Os argumentos ofertados pela defesa têm sido reiterada e sistematicamente rechaçados por este Tribunal de Contas nos processos de concessão de aposentaria da Universidade em que se verifica o pagamento de proventos acima do teto constitucional. Como exemplo da consolidada jurisprudência desta Corte de Contas a afastar os argumentos da UNICAMP, cite-se:

“Na instrução dos autos, a fiscalização informou que a servidora se aposentou com proventos integrais de R\$ 21.626,23, montante que se revelava superior ao teto estabelecido pelo art. 37, XI, da CF/1988, considerando que o subsídio do Governador do Estado, é época era de R\$18.725,00.

Os demonstrativos ofertados nesta fase recursal, referentes ao período de agosto de 2015 a abril de 2016 (inseridos no evento 1.7), também indicam que os pagamentos continuaram sendo efetuados acima do teto, pois a parcela denominada “Parcela Extra Teto” não foi computada para o cálculo do teto constitucional.

Portanto, mensalmente, o valor da “Parcela Extra Teto” constante dos holerites, vem sendo pago acima do limite permitido.

*De fato, o valor dos proventos da aposentada extrapolou o limite estabelecido no texto constitucional, **contrariando, portanto, o artigo 37, XI, da CF/88**, segundo o qual **a remuneração***

³⁴ Nome: JOSÉ TADEU JORGE – R\$304.760,06
Nome: ÁLVARO PENTEADO CROSTA – R\$221.359,85
Nome: RACHEL MENEGUELLO – R\$193.191,69
Nome: JOÃO FREDERICO DA COSTA AZEVEDO MEYER – R\$212.880,76
Nome: LUIS ALBERTO MAGNA – R\$251.329,00
Nome: TERESA DIB ZAMBON ATVARIS – R\$266.367,10

³⁵ TC-4001/026/08.



e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional e os proventos, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, no caso o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo.

Além disso, de acordo com disposição contida no artigo 115, XII e XIII, da Constituição Estadual até que se atinja o teto, é vedada a redução de salários que implique a supressão das vantagens de caráter individual, adquiridas em razão de tempo de serviço, previstas no artigo 129 da Constituição Federal. ***No entanto, atingido o referido limite, a redução se aplicará independentemente da natureza das vantagens auferidas pelo servidor.***

É certo que os valores que ultrapassarem os limites fixados, constituem excesso, cujo pagamento não pode ser pleiteado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos.

Não obstante às alegações defensórias, ***o fato é que também se computam para efeito de observância do teto, os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais, dispensada a restituição da parcela recebida em excesso de boa-fé até o dia 18/11/2015, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no Recurso Extraordinário nº 606.638/SP, com efeito de repercussão geral e trânsito em julgado em 25/05/2016: (...)***

Ressalto que a orientação estabelecida pelo STF na apreciação, em sede de recurso extraordinário, de matéria com repercussão geral reconhecida, deve ser considerada na interpretação da norma pelas demais instâncias do Judiciário, como em outras esferas administrativas, também aplicável aos órgãos de controle externo no exercício de seu mister constitucional, de modo a assegurar a racionalidade, eficiência e a uniformidade no trato do tema, a exemplo do que restou assentado pelo Pretório Excelso, no seguinte julgado: (...)

É, nessa perspectiva, que deve ser avaliada a notícia trazida pela recorrente nesta fase processual, ao carrear decisão proferida pelo Tribunal de Justiça, em ação coletiva movida pela Associação dos Docentes da Unicamp (processo nº 1016686-14.2014.8.26.0114).

Note-se que ***na interpretação do dispositivo constitucional sobre o teto remuneratório, o STF estabeleceu parâmetros que devem ser observados***, como visto, para a subsunção da norma ao caso concreto, ***quanto ao pagamento de proventos aos servidores inativos*** (RE 609.381/GO, RE 675.978/SP e RE 606.358/SP – todos com repercussão geral reconhecida). (...)

Observo que nesse sentido caminharam recentes decisões desta Primeira Câmara, acolhendo voto de minha relatoria proferido nos processos eTC-4482.989.17, eTC-7686.989.17, eTC-7870.989.17, eTC-6515.989.17, eTC-5475.026.13, eTC-1565.989.17, eTC-16111.989.16, eTC-11.989.17, eTC-1567.989.17, eTC-18145.989.16 e eTC-8856.989.15.

Casos semelhantes ao analisado nos presentes autos tiveram o registro de aposentadoria editados pela USP e UNICAMP negados, a exemplo das decisões proferidas nos autos dos eTC-816.989.16 (Sentença proferida pelo eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini, publicada no DOE de 08/10/2016) eTC-831.989.16 (Sentença proferida pelo eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini, publicada no DOE de 07/10/2016), eTC-882.989.16 (Sentença proferida pelo eminente Conselheiro Renato Martins Costa, publicada no DOE de 04/02/2017), eTC-893.989.16 (Sentença proferida pelo eminente Conselheiro Renato Martins Costa, publicada no DOE de 04/02/2017), eTC-374.989.16 (Sentença proferida pelo eminente Conselheiro Renato Martins Costa, publicada no DOE de 17/02/2017), dentre outros.” (TCE-SP, 1ª Câmara, TC-10268.989.16 [recurso ordinário do TC-0680.989.13], Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 29.05.2018)

Tanto assim que o atual reitor da UNICAMP, enquanto presidente do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais de São Paulo - CRUESP, em despacho publicado no DOE de 05.07.2019, determinou:

“a) Que os atos de aposentadoria a serem expedidos a partir desta data indiquem o valor nominal dos proventos do servidor, cujos pagamentos deverão ser feitos nos termos do limite remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, sem o congelamento indicado pela rubrica “parcela extra teto”;

b) Que, a partir desta data, antes de expedir os atos de aposentadoria, a Diretoria Geral de Recursos Humanos reveja as incorporações de Gratificações de Representação concedidas, adequando-as às regras da Instrução Normativa DGRH-05/2017;

c) A aplicação do previsto nas alíneas “a” e “b” deste despacho aos atos de concessão de aposentadoria ainda não registrados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme levantamento a ser fornecido pela Procuradoria Geral à DGRH;



d) Que a DGRH previamente à adoção das medidas previstas neste despacho comunique os servidores e aposentados interessados no prazo de 10 dias úteis. (287/2019)."

Assim, devem ser afastados todos os argumentos invocados pela UNICAMP para tentar justificar os pagamentos feitos acima do teto constitucional.

Observando a planilha colacionada pela Fiscalização às fls. 57/78 de seu relatório (evento 115.01), constata-se que **674 servidores receberam remuneração acima do teto constitucional em dezembro de 2015**, somando **R\$2.291.282,62** em pagamentos indevidos apenas neste mês³⁶. Considerando os demais meses e o décimo terceiro salário, pode-se *estimar* que o montante indevido pago a tais servidores ao longo do exercício somou R\$30.067.929,71. Todavia, pela prudência, adotamos como prejuízo ao erário apenas o valor devidamente apurado pela Fiscalização no mês de dezembro.

Já o montante pago aos Procuradores inativos³⁷ acima do teto constitucional somou R\$746.951,20 no exercício de 2015. Por sua vez, aos Procuradores ativos³⁸ os pagamentos acima do teto atingiram o montante de R\$622.820,54 no exercício de 2015. Chegou-se, assim, a um **total de R\$1.369.771,74** pagos acima do teto, referentes aos Procuradores da UNICAMP ao longo do exercício de 2015.

Oportuno esclarecer que o ajuste dos montantes em questão aos ditames constitucionais e ao entendimento adotado pelo STF, envolve não apenas reduzir o montante pago, limitando-o ao teto constitucional, mas também adotar as providências necessárias para ressarcir os cofres públicos, referente aos montantes pagos indevidamente.

Deve o gestor promover a restituição dos valores pagos a maior desde 18.11.2015, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 606.358, respeitando o subsídio do Governador vigente em cada período³⁹. No caso dos Procuradores⁴⁰, respeitando o limite de 90,25% do subsídio do Ministro do STF vigente em cada período⁴¹.

³⁶ Somatório da coluna "valor recebido a maior (R\$)" na planilha de fls. 57/78. Em verdade, verifica-se que a Fiscalização, com exceção das quatro primeiras linhas, adotou o valor de R\$21.635,05 como teto do governador, ao passo que o correto seria R\$21.631,05. Utilizando o teto adequado, o valor pago a maior atinge R\$2.293.958,04.

³⁷ Matrícula: 1201 - R\$84.906,62

Matrícula: 82350 - R\$103.852,03

Matrícula: 4456 - R\$78.476,95

Matrícula: 74527 - R\$80.743,73

Matrícula: 75108 - R\$99.704,37

Matrícula: 193861 - R\$108.043,75

Matrícula: 192546 - R\$71.087,83

Matrícula: 89575 - R\$4.761,30

Matrícula: 4502 - R\$4.606,75

Matrícula: 246239 - R\$110.767,87

³⁸ Matrícula: 181803 - R\$272.071,99

Matrícula: 76872 - R\$350.748,55

³⁹ Em 19.11.2015: R\$21.631,05 (Lei Estadual 15.685/2015);

A partir de 01.01.2016: R\$21.631,05 (Lei Estadual 16.089/2016);

A partir de 01.01.2017: R\$21.631,05 (Lei Estadual 16.344/2016);

A partir de 01.01.2018: R\$22.388,14 (Lei Estadual 16.667/2018);



Vale esclarecer que a reposição dos valores pagos indevidamente deverá respeitar o disposto no art. 111 do Estatuto dos Servidores Públicos Estaduais⁴², não podendo o desconto mensal exceder à décima parte do montante recebido no mês.

Caso o gestor não promova tal medida, pugna o MPC, desde já, pela aplicação de **multa de 100% do valor atualizado do dano ao erário**, nos termos do art. 102 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas⁴³.

10.2 – Servidores com Acúmulo de Remunerações.

Conforme apontado pela Fiscalização, o Procurador Chefe da UNICAMP, Sr. Octacílio Machado Ribeiro, além de uma remuneração mensal de R\$53.113,74 paga pela UNICAMP, nos meses de janeiro a julho foi também remunerado pela FUNCAMP, no valor de R\$9.389,93/mês, por serviços de assessoria jurídica. Nos cálculos da Fiscalização, referido Procurador recebeu R\$337.801,49 a maior que o teto ao longo do exercício (evento 115.01, fls. 85/86).

Em sua defesa, a UNICAMP alega que não houve acumulação de cargos, eis que a assessoria prestada pelo servidor Octacílio Machado Ribeiro à FUNCAMP teve origem na celebração de Termo Aditivo ao Convênio de Cooperação Técnica Científica/Cultural e Assistência Administrativa entre a Universidade e sua Fundação de Apoio (evento 186.01, fls. 66/68).

Primeiramente, é preciso frisar que esta dupla atuação e remuneração gera confronto entre o interesse público da UNICAMP, que deveria ser defendido por seu

A partir de 01.01.2019: R\$23.048,59 (Lei Estadual 16.929/2019).

⁴⁰ Em se tratando de Procurador Autárquico, aplica-se o subteto constitucional do art. 37, inc. XI, destinado às carreiras jurídicas, qual seja, o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça.

Neste sentido, o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. SUBTETO REMUNERATÓRIO. ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ABRANGÊNCIA DO TERMO “PROCURADORES”. PROCURADORES AUTÁRQUICOS ABRANGIDOS PELO TETO REMUNERATÓRIO. ALTERAÇÃO QUE, ADEMAIS, EXIGE LEI EM SENTIDO FORMAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO. I – A referência ao termo “Procuradores”, na parte final do inciso IX do art. 37 da Constituição, deve ser interpretada de forma a alcançar os Procuradores Autárquicos, uma vez que estes se inserem no conceito de Advocacia Pública trazido pela Carta de 1988. II – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de resto, é firme no sentido de que somente por meio de lei em sentido formal é possível a estipulação de teto remuneratório. III – Recurso extraordinário conhecido parcialmente e, nessa parte, improvido.” (STF, 1ª Turma, RE 558.258/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 09.11.2010, v.u.)

⁴¹ Em 19.11.2015: R\$30.471,11 (90,25% de R\$33.763,00 - Lei 13.091/2015);

A partir de 27.11.2018: R\$35.462,22 (90,25% de R\$39.293,32 - Lei 13.752/2018).

⁴² Lei Estadual 10.261/1968, art. 111. As reposições devidas pelo funcionário e as indenizações por prejuízos que causar à Fazenda Pública Estadual, serão descontadas em parcelas mensais não excedentes da décima parte do vencimento ou remuneração, ressalvados os casos especiais previstos neste Estatuto.

⁴³ LCE 709/1993, art. 102. Quando o ordenador, gestor ou o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal de Contas aplicar-lhe multa de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano causado ao erário.



Procurador Autárquico, e o interesse privado da FUNCAMP, podendo comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.

Embora a Lei 12.813/2013 seja aplicável no âmbito do governo federal, traz importantes balizas aos entes subnacionais do que pode configurar ‘**conflito de interesses**’.

E, uma das situações claras de conflito de interesses configura-se pelo fato de o agente público “*prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado*” (art. 5º, inc. VII, da Lei 12.813/2013). Também configura conflito de interesses o agente público “*exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe*” (art. 5º, inc. II, da Lei 12.813/2013).

Ressalte-se, de todo modo, que a ocorrência de conflito de interesses independe da existência de lesão ao patrimônio público, bem como do recebimento de qualquer vantagem ou ganho pelo agente público ou por terceiro (art. 4º, §2º, da Lei 12.813/2013). Entretanto, como demonstrado, no caso em questão, o Procurador da UNICAMP foi duplamente remunerado.

Por fim, do mesmo modo que apontado nos tópicos antecedentes, deve o gestor promover a restituição dos valores pagos a maior desde 18.11.2015, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 606.358.

11.1 – Tesouraria.

Segundo constatou a Fiscalização, parte das disponibilidades de caixa da Universidade não são depositadas exclusivamente em bancos oficiais (evento 115.1, fls. 88/89 e evento 97.45).

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 (eventos 186.1 fls. 74/76, e 186.55 a 186.58).

Conforme demonstrado pela Fiscalização, do saldo das disponibilidades em caixa da Universidade, 43,10% estava depositado em bancos privados (R\$263 milhões de um total de R\$611 milhões, considerando a posição em 29.04.2016).

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*”, e, sobre as exceções prenunciadas 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 constitucional⁴⁴.

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 esta ou aquela instituição financeira privada seja contemplada pelas discricionárias escolhas do Administrador.

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 Brasil⁴⁵. A autonomia da gestão financeira da Universidade de fato a permitia que, de acordo com seus critérios de conveniência e oportunidade, licitasse uma contratação à parte, na busca de instituição financeira que lhe oferecesse condições mais vantajosas. Entretanto, a referida autonomia não autoriza que a Universidade descumprisse 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

⁴⁴ LRF, art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o §3º do art. 164 da Constituição.

⁴⁵ 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.



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).

De toda forma, constatados pela Fiscalização depósitos em bancos privados, é necessário que esta 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 seus bens dos gestores até o montante indevidamente aplicado⁴⁶.

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 nesta 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 bens⁴⁷.

⁴⁶ “**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)

⁴⁷ “**1 - 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).**



11.2 – Almoxarifado.

Segundo constatou a Fiscalização, 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 115.1, fls. 89/91).

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 186.1 fls. 76/80, e 186.59 a 186.60).

De início, este *Parquet* de Contas considera que o serviço de almoxarifado da autarquia se trata, de fato, de um serviço 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.

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 Sílvia Paula Moreschi Ribeiro Coppi, j. 27.04.2015) (destaques do MPC/SP)



A utilização do art. 24, inc. VIII da Lei de Licitações⁴⁸, 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.

Veja-se que UNICAMP destinou significativo montante de recursos com tais contratações diretas, para que a FUNCAMP gerisse seus almoxarifados (evento 97.46):

Almoxarifado gerido pela FUNCAMP	Valor anual pago à FUNCAMP
Centro de Hematologia e Hemoterapia-HEMOCENT	R\$ 1.103.483,88
Hospital das Clínicas - HC	R\$ 2.471.999,16
Hospital das Clínicas - Farmácia [Contrato 183/201	R\$ 1.157.212,44
Faculdade de Odontologia de Piracicaba - FOP	R\$ 207.854,88
Central	R\$ 1.531.433,04
Total anual	R\$ 6.471.983,40

11.4 – Permissão de Uso de Imóveis.

Narrou a Fiscalização que, após o Estado de São Paulo ter desapropriado a 'Fazenda Argentina' da empresa Heliomar S/A⁴⁹, por R\$157 milhões, a UNICAMP, sem verbas no orçamento para dar finalidade à área, arrendou parte do terreno à empresa Usina Ester S/A⁵⁰ (evento 115.01, fls. 92/96, docs. evento 97.49).

Segundo aduziu a defesa, quando o Governo do Estado desapropriou a área, a Usina Ester S/A arrendava parte da gleba para plantio de cana de açúcar desde 2008. Conforme demonstrou, a desapropriação extinguiu o contrato de arrendamento rural então celebrado entre a Heliomar e a Usina Ester, tendo a UNICAMP figurado como anuente; a partir de então, a UNICAMP permitiu que a Usina Ester continuasse a utilizar o terreno, de forma precária, mediante remuneração (evento 186.01, fls. 81/87; docs. eventos 186.62 a 66).

Embora num primeiro momento, isto é, até a colheita da safra de cana-de-açúcar que já estava plantada, fosse possível admitir que a Usina Ester permanecesse utilizando o terreno público de forma precária, via permissão, em razão desta específica situação fática, a partir de tal colheita deveria a UNICAMP ter promovido processo público para escolha do particular que poderia dele fazer uso.

⁴⁸ 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]

⁴⁹ CNPJ 60.852.605/0001-32.

⁵⁰ CNPJ 60.892.098/0001-60.



Desta feita, oportuno que a Fiscalização retome a análise deste ponto em balanços futuros, de modo a verificar se foi dado destino adequado à área desapropriada.

Pertinente registrar que o mencionado Inquérito Civil 10.327/2015 (14.0739.0010327/2015-4), foi arquivado pelo Promotor de Justiça local em 13.05.2016, com homologação pelo Conselho Superior do MP-SP (evento 186.69).

Conclusão.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE** do balanço geral em apreço, nos termos do **artigo 33, inciso III, alíneas 'b'** (infração à norma legal ou regulamentar) e **'c'** (ato de gestão ilegítimo ou antieconômico) **c/c §1º** (reincidência), com proposta de aplicação de **MULTA**, com base no **artigo 104, II e VI**, e recolhimento da dívida atualizada monetariamente, conforme **artigo 36, caput**, todos da **Lei Complementar Estadual 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Item 4.2.4** – convênio de cunho genérico firmado com a FUNCAMP, abrigando um sem-número de atividades e projetos por meio de termos aditivos, com repasses de cerca de R\$287 milhões, resultando em terceirização de mão-de-obra e pagamento de taxa de administração pela UNICAMP, de modo incompatível com o modelo legal estatuído pela Lei 8.666/1993;
2. **Item 9.3** – exercício de advocacia pública por comissionados, em ofensa ao art. 132, da Constituição Federal (REINCIDÊNCIA);
3. **Item 9.4** – ilegitimidade da acumulação dos cargos por parte dos dirigentes;
4. **Item 9.5** – servidores ocupantes de cargo em comissão vinculados ao regime próprio de previdência social, em ofensa ao art. 40, §13, da Constituição Federal e ao art. 126, §13, da Constituição Estadual;
5. **Item 9.6** – concessão de aposentadorias em norma declarada inconstitucional (Deliberação CONSU-A-11/2013), que permitia que empregados contratados pela UNICAMP no regime celetista entre 01.01.1985 e 05.010.1988 pudessem optar pelo regime estatutário, aposentando-se pelo Regime Próprio de Previdência Social, pelo valor da última remuneração, ocasionando grave prejuízo ao erário;
6. **Item 10** – pagamento de remunerações acima do teto constitucional, em ofensa ao art. 37, inc. XI, da Constituição Federal, a 6 dirigentes da UNICAMP, ocasionando prejuízo ao erário de R\$1.449.888,46 ao longo do exercício de 2015;
7. **Item 10.1** – pagamento de remunerações acima do teto constitucional, em ofensa ao art. 37, inc. XI, da Constituição Federal, a 674 servidores da UNICAMP em dezembro de 2015, ocasionando prejuízo ao erário de R\$2.291.282,62 durante o referido mês;
8. **Item 10.1** – pagamento de remunerações acima do teto constitucional, em ofensa ao art. 37, inc. XI, da Constituição Federal, aos Procuradores da UNICAMP, ocasionando prejuízo ao erário de R\$1.369.771,74 ao longo do exercício de 2015;
9. **Itens 4.2.4 e 10.2** – conflito de interesses na atuação do Procurador Chefe da UNICAMP, com atuação e remuneração simultânea pela UNICAMP e pela FUNCAMP;
10. **Item 10.2** – além das remunerações pagas pela FUNCAMP, no valor de R\$9.389,93/mês, por serviços de



assessoria jurídica, foram verificados pagamento de remunerações acima do teto constitucional ao Procurador Chefe da UNICAMP, Sr. Octacílio Machado Ribeiro, em ofensa ao art. 37, inc. XI, da Constituição Federal, aos Procuradores da UNICAMP, ocasionando prejuízo ao erário de R\$337.801,49 ao longo do exercício de 2015;

11. **Item 11.1** – manutenção de disponibilidades de caixa, no valor de aproximadamente R\$263 milhões, em bancos privados, em ofensa ao art. 164, §3º, da Constituição Federal e ao art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
12. **Item 11.2** – dispensa indevida de licitação, em ofensa ao art. 24, inc. VIII, da Lei 8.666/1993, para contratação de empresa para operacionalizar parte de seus almoxarifados, efetuando contratações diretas com a FUNCAMP no valor anual de R\$6.471.983,40.

Considerando que o gestor JOSÉ TADEU JORGE, apesar de ter sido alertado, no curso do exercício, a adotar prontas medidas destinadas a sanar as irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização (eventos 20 e 48), optou por apenas defender seus atos, sem adotar medidas corretivas (evento 59), requer-se que a multa a ele aplicada seja estabelecida em patamar acima de 1.500 (mil e quinhentas) UFESPs.

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão do órgão nos seguintes pontos (alertando-se os gestores, desde já, que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo de irregularidade das contas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da Lei Complementar Estadual 709/1993):

1. **Item 2** – providencie para que todos os servidores da Universidade apresentem, anualmente, declaração de bens, nos termos do que dispõe o art. 13, §2º, da Lei 8.429/1992;
2. **Item 7.3.1** – inclua em seus regulamentos, em semelhança ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e conforme Comunicado SDG 34/2018, dispositivo que somente permita a inclusão de novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e desde que contempladas as despesas de conservação do patrimônio existente.
3. **Item 7.3.1** – preencha com absoluta fidedignidade o questionário informativo sobre obras paralisadas ou atrasadas, nos termos dos Comunicados SDG 34/2018, 03/2019, 19/2019 e 29/2019;
4. **Item 9.3** - destitua os Procuradores irregularmente enquadrados, provenientes de cargos incompatíveis, mediante anulação do ato de enquadramento, com retorno dos servidores aos seus cargos de origem;
5. **Item 9.3** - promova concurso público de provas e títulos, com participação da OAB, para preenchimento de todos os cargos de Procurador de Universidade;
6. **Item 9.3** – valha-se da supervisão da Procuradoria Geral do Estado, nos termos do art. 101 da Constituição Estadual, nos casos de conflito de interesse entre as teses defendidas pelos Procuradores da Universidade e o interesse público primário da Universidade;
7. **Item 9.5** - vincule os servidores ocupantes, exclusivamente, de cargo em comissão ao Regime Geral de Previdência Social;
8. **Item 9.6** - 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 certidões previdenciárias para que os interessados possam pleitear seus benefícios junto ao Regime Geral de Previdência Social;

9. **Item 9.7** – exclua de sua folha de pagamento quaisquer pessoas que não possuam vínculo com a UNICAMP;
10. **Itens 10, 10.1 e 10.2** – promova a restituição dos valores pagos a maior desde 18.11.2015, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 606.358, respeitando o disposto no art. 111 do Estatuto dos Servidores Públicos Estaduais, não podendo o desconto mensal exceder à décima parte do montante recebido no mês;
11. **Item 11.1** – transfira as disponibilidades de caixa mantidas atualmente em bancos privados para instituições financeiras oficiais, a fim de cumprir o art. 164, §3º, da Constituição Federal e o art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
12. **Item 11.3** – efetue o regular levantamento dos bens móveis e imóveis, a fim de cumprir o art. 96 da Lei 4.320/1964, registrando adequadamente os valores apurados.

Opina-se, ainda, pela instrução na forma de **AUTOS PRÓPRIOS**, com relação aos seguintes itens, para aprofundamento da análise das contratações:

1. **Item 6.3** – Contrato de Prestação de Serviços 217/2015 (Processo 8213/2015): contratação direta da FUNCAMP, por R\$2.412.438,72, para prestação de serviço de produção e distribuição de aproximadamente 3.200 refeições/dia, a serem produzidas e servidas nas dependências do Restaurante Universitário, com suposto fundamento no art. 24, inc. VIII, da Lei de Licitações;
2. **Item 6.3** – Contrato de Prestação de Serviços 183/2015 (Processo 18392/2015): contratação direta da FUNCAMP, por R\$1.157.212,44, para prestação de serviços de operação do almoxarifado da farmácia do Hospital de Clínicas da UNICAMP, com suposto fundamento no art. 24, inc. VIII, da Lei de Licitações;

É o parecer.

São Paulo, 08 de outubro de 2019.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas