

Processo:	TC-002014.989.22-2; TC-017476.989.23-1
Órgão:	Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Gestor:	Antônio José de Almeida Meirelles - Reitor da Universidade
Período:	01/01/2022 a 02/01/2022; 18/01/2022 a 08/03/2022; 14/03/2022 a 10/07/2022; 26/07/2022 a 24/08/2022; 01/09/2022 a 09/09/2022; 19/09/2022 a 11/11/2022; 21/11/2022 a 31/12/2022
Gestor:	Maria Luiza Moretti - Coordenadora Geral
Período:	03/01/2022 a 17/01/2022; 09/03/2022 a 13/03/2022; 11/07/2022 a 25/07/2022; 25/08/2022 a 31/08/2022 e 12/11/2022 a 20/11/2022
Gestor:	Rachel Meneguello - Pró-reitora de Pós-graduação
Período:	10/09/2022 a 18/09/2022
Exercício:	2022
Matéria:	Balanco Geral do Exercício; Representação.

RELATÓRIO.

Em exame no processo TC-002014.989.22-2, nos termos do art. 71, inc. II, da Constituição Federal¹, art. 33, inc. II, da Constituição Estadual² e art. 2º, inc. III, da Lei Complementar Estadual 709/1993³, o julgamento das contas do exercício de 2022 da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Tramita em conjunto o processo TC-017476.989.23-1, que trata de Representação formalizada pela Unidade Regional de Campinas (UR-03), deste Tribunal de Contas, versando sobre possíveis irregularidades cometidas pela UNICAMP concernentes à averbação, para fins previdenciários, de tempo em atividades de pós-graduação, pesquisa e trabalho sem o respectivo recolhimento das contribuições previdenciárias (TC-017476.989.23-1, evento 1.72). Cumpre

¹ 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: II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

² 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:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

³ Lei 709/1993, art. 2º. Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

III - julgar, no âmbito do Estado e dos Municípios, as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

registrar que referido processo já conta com manifestação deste Ministério Público de Contas (MPC) pela **procedência** da representação, com proposta de aplicação de **multa** aos responsáveis (TC-017476.989.23-1, evento 76.1).

Registre-se, ainda, que, embora o processo que cuida das contas de 2022 da UNICAMP tenha sido inicialmente distribuído à 6ª Procuradoria de Contas, a prévia atuação da 1ª Procuradoria na representação conexa ensejou a sua prevenção, motivo pelo qual ambos passaram à atribuição desta Procuradoria de Contas.

Em suas conclusões, a diligente Fiscalização deste Tribunal de Contas apontou os seguintes achados de auditoria na prestação de contas (TC-002014.989.22-2, evento 47.96):

A.2. COMPOSIÇÃO DA CÚPULA DIRETIVA

- Não consta representante do Governo do Estado, em desacordo com o artigo 45, inciso XI, alínea "a", do Estatuto da Unicamp;
- Nem todos os membros da Cúpula Diretiva apresentaram ou atualizaram a declaração de bens em 2022, nos termos da Lei Federal nº 8.429/1992.

A.3.1. DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO EXERCÍCIO

- Restou prejudicada a comprovação do efetivo acompanhamento e monitoramento de ações e projetos vinculados ao planejamento a ser realizados pela Universidade durante o exercício de 2022, em desacordo, notadamente, com o princípio do planejamento (artigo 1º, § 1º, da LRF);
- Impossibilidade de acompanhamento integral do planejamento estratégico, haja vista que nem todos os dados acerca dos projetos, das atividades e das ações relativas aos objetivos estratégicos foram disponibilizados pela Unicamp, dificultando o monitoramento e a avaliação do planejamento da autarquia universitária e das atividades desenvolvidas no exercício, a nível tático e operacional.

A.4. CONTROLE INTERNO

- Entendemos que a Autarquia se encontra em desacordo com os artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do artigo 35 da Constituição Estadual, do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e também do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte.
- Constatamos diversas falhas dignas de nota e que podem comprometer a atuação do setor;
- No tocante à implementação do Controle Interno na Universidade, verifica-se ausência de cumprimento integral do Decreto Estadual nº 66.457/2022; da Deliberação CONSU-A-008/2019; das Instruções nº 01/2020 e da Constituição Federal;
- Propomos seja recomendado à Origem que implante, de fato, o Controle Interno na Autarquia.

A.5. OBRAS PARALISADAS

- A Universidade não vem atualizando a este Tribunal as informações sobre Obras Paralisadas e/ou Atrasadas, restando prejudicada a fidedignidade dos dados encaminhados ao cadastro de obras, consoante, notadamente, Instruções nº 01/2020 e o Comunicado SDG nº 54/2021;
- Existência de 10 obras paralisadas e 01 obra atrasada, discriminadas no corpo deste relatório;
- Considerando que algumas obras se encontram paralisadas há mais de 10 anos, com risco de danos ao erário, em virtude da depreciação dos materiais utilizados, propomos seja recomendado que a Origem adote providências efetivas a fim de concluir as obras e, dessa forma, dar finalidade para os empreendimentos iniciados;
- Restou prejudicada a análise acerca da observância ao artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

B.2.3. DÍVIDA ATIVA

- Ausência de regulamentação e sistema próprio para promover, de forma exclusiva, as atividades de recepção de dados, inscrição, gestão, controle e cobrança da Dívida Ativa da Autarquia, de modo a possibilitar a escrituração como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

B.3.2.1. DESPESAS COM PRECATÓRIOS JUDICIAIS E REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA

- Restou prejudicada a análise de conformidade dos pagamentos realizados no exercício e, por conseguinte, do registro contábil da dívida, haja vista a diferença entre o valor dos precatórios registrados (R\$ 10.299.637,72) e o informado como efetivamente pago em 2022 (R\$ 12.457.127,70);

- Em relação às Requisições de Pequeno Valor, não houve o encaminhamento de documento contábil, atestando o pagamento de todas as requisições de pequeno valor, inviabilizando a análise de conformidade dos pagamentos realizados no exercício.

B.3.2.2. REMUNERAÇÃO DOS DIRIGENTES

- Não constatamos o atendimento ao artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal para 01 membro da diretoria. Ademais, verificamos a reposição parcial dos valores repassados a maior no exercício para o aludido membro.

B.3.2.3. DESPESAS EM REGIME DE ADIANTAMENTOS

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

B.4. ENCARGOS SOCIAIS - Regularidade parcial na gestão dos encargos incorridos no exercício, em razão de atrasos no pagamento dos encargos sociais (INSS e FGTS), despesas que se classificam como impróprias, antieconômicas que oneram injustificadamente os cofres públicos, pois, podem ser evitados pelo gestor.

B.5.1. INOVA – AGÊNCIA DE INOVAÇÃO DA UNICAMP – RECEITAS/DESPESAS

- A Inova se utiliza da FUNCAMP para contratar empregados e efetuar as suas despesas, tais como administração, manutenção, diárias, aquisição de passagens aéreas etc. Destacamos que não foi demonstrada a vantagem em contratar a FUNCAMP.

B.6. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- No controle simultâneo, restou prejudicada a análise do atendimento à ordem cronológica de pagamentos;

- Entendemos, s.m.j., que não estão presentes razões de interesse público, de modo a justificar as alterações na ordem cronológica dos pagamentos, em descumprimento ao artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/1993, bem como há indicação de que as justificativas não são prévias, em ofensa ao referido artigo.

B.7.2. ALMOXARIFADO

- Durante a inspeção física realizada no exercício de 2022, constatamos falhas nos Almojarifados Central e do Hospital das Clínicas, permanecendo, ao menos, as falhas relacionadas à expiração e/ou ausência de AVCB nos almojarifados visitados;

- Parte dos Almojarifados da Universidade são operacionalizados pela FUNCAMP. Com efeito, não foi apresentado nenhum estudo, levantamento ou apuração de custos que assegure a economicidade da transferência desses serviços à referida Fundação, em detrimento da contratação de tais serviços, mediante procedimento licitatório ou pela prestação direta destes serviços pela própria Universidade, conforme entendimento desta e. Corte de Contas.

B.7.3. PATRIMÔNIO

- No exercício de 2022, não foi realizado inventário físico de bens móveis e imóveis na Universidade Estadual de Campinas, em desacordo com o artigo 96 da Lei Federal nº 4.320/1964;

- Observamos ausência de um sistema informatizado capaz de realizar a integração das aludidas informações aos Sistemas SIAFEM/SP, SIAFÍSICO e SIGEO;

- A Universidade não realiza reavaliações de bens móveis e imóveis, nos termos do artigo 106 da Lei Federal nº 4.320/1964;

- Em relação aos imóveis pertencentes à Universidade, restou prejudicada a análise acerca da existência de Escritura Pública e Registro no Cartório de Imóveis dos aludidos bens, em conformidade com o artigo 167 c/c artigo 169 da Lei Federal nº 6.015/1973.

B.7.3.1. DO AUTO DE VISTORIA DO CORPO DE BOMBEIROS – AVCB

- A Autarquia não possui AVCB ou CLCB para 93,25% dos seus prédios/sede, não observando a Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015 e o Decreto Estadual nº 63.911/2018, inclusive para unidades de ensino, denotando, simultaneamente, o descumprimento da Constituição Federal (caput do artigo 37), do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (artigo 1º da Lei Federal nº 8.069/1990) e do Decreto Estadual nº 63.911/2018, com proposta de comunicado ao Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo (falha recorrente).

B.7.3.2. DA DECLARAÇÃO DE BENS DE DIRIGENTES E SERVIDORES

- Verificamos dirigentes e servidores públicos da autarquia universitária que não entregaram a declaração de bens e valores – ano-calendário 2022, em descumprimento do artigo 13, § 2º, da Lei Federal nº 8.429/1992 c.c. o artigo 1º, § 1º, do Decreto Estadual nº 41.865/1997 (falha recorrente).

- Por se tratar de falha grave recorrente, propomos, ante o descumprimento, seja comunicado o d. Ministério Público Estadual.

B.8.1.1. CONVÊNIOS CELEBRADOS COM A FUNCAMP

- Conforme já amplamente relatado nos relatórios das contas dos exercícios anteriores, a Unicamp continua mantendo muitos ajustes com a Funcamp aos quais denomina “Convênio”. Contudo, trata-se, efetivamente, de contratos de prestação de serviços através dos quais a Unicamp contrata a Funcamp para variados objetos, ressarcindo-a dos “custos operacionais” em percentual ou valor não fixado no contrato. Em razão dos mencionados convênios a Unicamp repassou à FUNCAMP no exercício de 2022 o montante de R\$ 9.849.119,86, a título de “custos operacionais administrativos” (falha recorrente);

- Destacamos as seguintes irregularidades na formalização de grande parte dos ajustes pactuados: i. ausência de metas a serem atingidas; ii. ausência de etapas ou fases de execução; iii. ausência de plano de aplicação dos recursos financeiros e cronograma de desembolso; e iv. ausência de previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas, em desatendimento ao artigo 116, incisos II, III, IV, V, e VI, da Lei Federal nº 8.666/1993;

- Propomos seja recomendado a Unicamp a alteração do modelo utilizado para a formalização dos repasses às fundações de apoio, de modo a conter, no mínimo, a estipulação de valores, metas e indicadores, por meio da formalização de ajustes individuais para cada objeto ou projeto pretendido, de modo a demonstrar a vantajosidade econômica dos ajustes.

B.8.1.2. CONVÊNIOS CELEBRADOS COM A FASCAMP

- Não foi apresentado nenhum estudo, levantamento ou apuração de custos que assegure a economicidade da transferência dos serviços à FASCAMP. A soma dos gastos com custos operacionais e administrativos com a FASCAMP em 2022 foi de R\$ 5.170.550,31 (falha recorrente).

B.8.2. RECEBIDOS

- Restou prejudicada a análise de conformidade de parte dos protocolos das prestações de contas de transferências recebidas e também de parte das justificativas nos casos de não prestação de contas no exercício.

B.9.1. QUADRO DE PESSOAL

- Constatamos divergência entre o número de servidores temporários ativos informados pela Origem durante a fiscalização e o apresentado ao Sistema Audesp em 31/12/2022, denotando, s.m.j., ausência de fidedignidade dos dados prestados à Fase III do Sistema Audesp.

B.9.1.1. PAGAMENTO USUAL DE HORAS EXTRAS

- Verificamos pagamentos de horas extras de maneira contumaz e rotineira, não se revestindo de excepcionalidade ou eventual necessidade do serviço, revelando, s.m.j., ausência de planejamento e de gestão dos recursos humanos do Órgão, em clara afronta aos ditames Constitucionais, especialmente aos princípios da moralidade, economicidade e eficiência.

B.9.1.2. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDOR COMISSIONADO

- Pagamento indevido de gratificações a servidor comissionado da Universidade, uma vez que o cargo pressupõe a dedicação exclusiva, em tempo integral.

B.9.1.3. REMUNERAÇÕES ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL

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

B.9.1.4. DO SERVIDOR EM COMISSÃO QUE CONTRIBUIU PARA O RPPS

- Constatamos a existência de 01 servidor exclusivamente em comissão, que contribuiu para o RPPS, o qual, s.m.j., deveria contribuir para o RGPS.

B.9.1.5. CONTAGEM DE TEMPO PARA FINS PREVIDENCIÁRIOS SEM A DEVIDA CONTRIBUIÇÃO

- Servidores aposentados no exercício de 2022 tiveram períodos reconhecidos para fins previdenciários sem a devida contribuição, em ofensa ao princípio contributivo (artigo 40, caput, e artigo 201 da Constituição Federal), e ao princípio constitucional da legalidade estrita (artigo 37, caput, da Constituição Federal).

B.9.3. NOMEAÇÃO PARA CARGOS EM COMISSÃO

- No exercício examinado foi nomeado 03 servidores para cargo em comissão, cuja atribuição, s.m.j., não possui características de assessoramento (artigo 37, inciso V, da Constituição Federal).

B.9.5. PAGAMENTOS REALIZADOS A SERVIDORES DE OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS

- Entendemos, s.m.j., irregulares os pagamentos realizados pela Universidade a título de verba remuneratória “diferença de função” e propomos seja recomendado à Universidade a adequação dos referidos pagamentos, por meio da elaboração de dispositivo normativo apropriado, sob pena de afronta aos artigos 2º e 37, inciso X, da Constituição Federal

B.10. DO PAGAMENTO DE ATIVIDADES DE PLANTÃO



- No tocante ao pagamento de atividades de plantão, verificamos falhas dignas de nota e que podem comprometer a finalidade para a qual a norma foi criada, em desacordo com os ditames Constitucionais, especialmente aos princípios da legalidade, economicidade e eficiência, tendo em vista a ausência de comprovação de controle e supervisão das atividades pelos responsáveis e o desvio de finalidade da Resolução GR-012/2011, com proposta de comunicação ao Ministério Público Estadual.

B.11. DO CONTROLE DA JORNADA DE TRABALHO DOS SERVIDORES

- Informamos que o controle da jornada de trabalho dos servidores da Universidade é realizado de forma manual. Considerando potencial infringência ao princípio da economicidade e eventual prejuízo ao erário, propomos seja recomendado à Universidade a adoção do controle de frequência eletrônico.

C.2. CONTRATOS E ACOMPANHAMENTOS DE EXECUÇÕES

- Existência de licitação e contrato do exercício examinado, selecionado pelo sistema da seletividade, com apontamentos de irregularidades pela fiscalização.

D.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA

- As informações constantes do Portal não estão atualizadas, em ofensa ao artigo 8º, §3º, inciso VI, da Lei Federal nº 12.527/2011; - No tocante às licitações, dispensas e inexigibilidades do Órgão, verificamos ausência, no Portal da Transparência da Universidade, da disponibilização do Edital e dos Termos de Contrato, em desconformidade com o artigo 8º, §1º, inciso IV, da Lei Federal nº 12.527/2011;

- Quanto aos convênios (recebidos e/ou concedidos), verificamos ausência, no Portal da Transparência da Universidade, de ajustes, planos de trabalho, relatórios físico-financeiros de acompanhamentos com relação a cada parceria firmada, prestação de contas, dentre outras informações, em desacordo os princípios da transparência e da publicidade.

E.4. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

- Constatamos, no período, desatendimento à Lei Orgânica e às Instruções deste Tribunal;

- A Universidade atendeu parcialmente às recomendações deste Tribunal.

E.5. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Verificamos diversas falhas acerca da fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp.

- Destacamos que a não prestação de informações ou a prestação imprecisa é forte impeditivo para os trabalhos da Fiscalização e do Tribunal de Contas

E.7. DAS FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS

- Apontamentos relativos a fiscalizações operacionais consignados no corpo deste relatório.

- No tocante à visita realizada no Pronto Socorro do Hospital de Clínicas da Unicamp, destacamos os seguintes achados dignos de nota:

- A despeito dos esforços envidados pelo HC-Unicamp, entendemos que a situação é grave, resultando em uma taxa média de internação que frequentemente excede 300%, limitando a capacidade do HC Unicamp de realizar procedimentos cirúrgicos e disponibilizar leitos de UTI, ocasionando a suspensão das cirurgias agendadas e prejudicando pacientes que aguardam há muito tempo a sua cirurgia;

- Entendemos, s.m.j., que o atual cenário representa grave afronta ao direito social da saúde, garantido pelo artigo 6º da Constituição Federal, bem como ineficácia por parte dos responsáveis na gestão de políticas sociais relacionadas às ações e serviços públicos de saúde, em descumprimento ao artigo 196 do referido diploma legal.

- Por se tratar de falha grave e de grande repercussão social, propomos seja comunicado o Ministério Público Estadual para as providências que entender pertinentes.

E.8. REGIME PREVIDENCIÁRIO APLICÁVEL AOS SERVIDORES ESTABILIZADOS PELO ARTIGO 19 DO ADCT

- Restou prejudicada a análise acerca dos servidores estabilizados pelo artigo 19 do ADCT vinculados à Unicamp, bem assim o regime previdenciário aplicável a tais servidores;

- De modo a possibilitar a adoção de providências tempestivas, propomos o levantamento pela Universidade dos servidores estáveis vinculados ao RPPS.

Garantidos o contraditório e a ampla defesa, foram apresentadas justificativas pelos interessados (TC-002014.989.22-2, evento 68).



Em manifestação anterior nos autos principais, datada de 05/08/2024, este MPC pugnou pela prévia oitiva da douta Assessoria Técnico-Jurídica (ATJ)⁴ (TC-002014.989.22-2, evento 79.1).

Instada a se manifestar, a douta ATJ, após percuciente análise sob o enfoque econômico-financeiro das alegações apresentadas, opinou pela **irregularidade** da prestação de contas (TC-002014.989.22-2, evento 95.1).

Em segunda intervenção dos autos principais, datada de 18/09/2025, este MPC pugnou pela prévia manifestação da douta Procuradoria da Fazenda do Estado (PFE) (TC-002014.989.22-2, evento 98.1).

Ato seguinte, os autos principais foram encaminhados à douta PFE, que opinou pela **regularidade com ressalvas** das contas (TC-002014.989.22-2, evento 102.1).

Em relação à representação, em manifestação datada de 28/05/2024, este MPC, como dito, opinou pela **procedência**, com proposta de aplicação de **multa** aos responsáveis (TC-017476.989.23-1, evento 76.1).

Na sequência, os autos que cuidam da representação foram encaminhados à zelosa Secretaria Diretoria-Geral (SDG), que não se manifestou no mérito, entendendo necessário a realização de exame individualizado de cada ato concessório de aposentadoria (TC-017476.989.23-1, evento 76.1).

A douta PFE opinou pela **improcedência** da representação (TC-017476.989.23-1, evento 76.1).

Na conformidade do art. 70, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas⁵, tornam os autos, desta vez em conjunto, com vista ao MPC para manifestação como fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.

⁴ Atualmente denominada Departamento de Instrução Processual Especializada (DIPE).

⁵ RITCESP, art. 70, §1º. Se, depois do pronunciamento do Ministério Público, tiver havido alguma juntada de documento ou de alegações do interessado, terá ele vista dos autos, para falar sobre o acrescido. Em caso de urgência, incluído o processo na ordem do dia, a vista será dada em Sessão, após o relatório.

MÉRITO.

Não obstante as alegações de defesa tenham logrado afastar parte das impropriedades inicialmente apontadas no curso da instrução dos autos, subsistem falhas de natureza grave, aptas a macular as contas em exame, especialmente as delineadas nos tópicos a seguir.

B.4. ENCARGOS SOCIAIS

A diligente Fiscalização apontou a regularidade parcial na gestão dos encargos incorridos no exercício, em razão de atrasos no pagamento dos encargos sociais (INSS e FGTS) (TC-002014.98922.2, evento 47.96, fls. 28/29).

Em sede de defesa, a UNICAMP alegou que há ocorrências de recolhimentos com juros e multas geradas por processamentos de folhas de pagamentos complementares, efetivadas para servidores que tinham sido penalizados com a suspensão de salários até a regularização do cadastramento anual.

Esclareceu, ainda, que há atrasos nos recolhimentos desses encargos quando ocorrem pagamentos de verbas de outras competências, como o Adicional por Tempo de Serviço (TC-002014.98922.2, evento 68.1, fls. 27/28).

Instado a se manifestar, a douta ATJ, por sua vertente Economia, entendeu que “a defesa não logrou êxito em comprovar, por meio de documentação pertinente, que os atrasos nos pagamentos decorreram da suspensão da remuneração dos servidores ou de qualquer outro motivo justificável” (TC-002014.989.22-2, evento 95.1, fls. 06).

Para o MPC, as alegações não são capazes de afastar a impropriedade.

Com efeito, como bem pontuado pela douta ATJ, os argumentos de defesa carecem de lastro probatório mínimo, não se desincumbindo o jurisdicionado do ônus de demonstrar, de forma inequívoca, o nexo causal entre os fatos alegados e os atrasos verificados, o que fragiliza sobremaneira a tese apresentada.

Mais do que isso, as justificativas revelam, em verdade, desorganização administrativa e falhas no planejamento da gestão de pessoal, circunstâncias que não têm o condão de afastar a irregularidade, mas, ao revés, evidenciam a inadequada condução das rotinas internas.



Ressalte-se que o pagamento de juros e multas incidentes sobre contribuições previdenciárias configura despesa manifestamente imprópria e antieconômica, por implicar dispêndio adicional desprovido de qualquer benefício à coletividade, em afronta direta aos princípios da eficiência, economicidade e responsabilidade na gestão fiscal.

Ademais, situações como cadastramento de servidores, atualização de declaração de bens ou implementação de vantagens funcionais constituem eventos ordinários e plenamente previsíveis, inerentes à rotina administrativa, impondo à Administração o dever de se organizar adequadamente para assegurar o tempestivo cumprimento de suas obrigações legais.

B.5.1. INOVA – AGÊNCIA DE INOVAÇÃO DA UNICAMP – RECEITAS/DESPESAS
B.8.1.1. CONVÊNIOS CELEBRADOS COM A FUNCAMP
B. 8.1.2 – CONVÊNIOS CELEBRADOS COM A FASCAMP

No tocante à INOVA – Agência de Inovação da UNICAMP, a diligente Fiscalização deste Tribunal de Contas apontou descompasso entre as receitas próprias auferidas - R\$ 183.000,00, a título de royalties e cessão de espaço - e os recursos repassados pela UNICAMP, que totalizaram R\$ 4.950.006,40, operacionalizados por intermédio da FUNCAMP, abrangendo despesas com pessoal, custeio e serviços diversos. Destacou, ainda, a ausência de demonstração da vantajosidade da contratação da FUNCAMP para a gestão dessas atividades.

Quanto aos convênios celebrados com a FUNCAMP, a Fiscalização reiterou entendimento de que tais ajustes, embora denominados convênios, configurariam, em essência, contratos de prestação de serviços, apontando falhas formais relevantes (ausência de metas, etapas, plano de aplicação, cronograma e prazos), além da previsão de ressarcimento de custos operacionais sem critérios objetivos.

Apurou, ainda, o expressivo volume de repasses no exercício à FUNCAMP - R\$ 393.922.717,87, sendo R\$ 9.849.119,86 a título de “custos operacionais”, e a reincidência das impropriedades, com prejuízo à transparência, ao controle e ao planejamento.

Em relação aos convênios com a FASCAMP, apontou a ausência de estudos que comprovassem a economicidade da transferência de atividades à referida Fundação, bem como o montante de repasses - R\$ 90.434.629,82, sendo R\$ 5.170.550,31 relativos a “custos operacionais”, destacando a reincidência da falha (TC-002014.989.22-2, evento 47.96, fls. 29/30; 38/43).

Em sede de contraditório, em apertada síntese, a UNICAMP sustentou que a atuação da FUNCAMP encontra amparo no arcabouço normativo aplicável às fundações de apoio e ao sistema de inovação, limitando-se à gestão administrativa e financeira dos recursos, sem transferência da atividade-fim. Argumentou, ademais, que a utilização da Fundação confere maior eficiência e especialização à execução das atividades da Inova, sendo prática institucional consolidada e compatível com o regime jurídico vigente.

Defendeu a natureza convencional dos ajustes, caracterizados pela mútua cooperação e ausência de finalidade lucrativa, ressaltando que a FUNCAMP atua exclusivamente como gestora administrativa e financeira, sem execução de atividades finalísticas. Alegou que o ressarcimento dos custos operacionais não configura taxa de administração, mas mero reembolso de despesas efetivamente incorridas, apuradas por metodologia de rateio amplamente aceita e já validada em precedentes deste Tribunal de Contas e de outros órgãos de controle.

Argumentou que a FASCAMP não foi instituída pela UNICAMP, tratando-se de fundação privada autônoma, com atuação específica na área da saúde, cuja participação está prevista nos convênios firmados com a Secretaria de Estado da Saúde. Sustentou que a Fundação exerce funções de apoio administrativo (RH, compras, almoxarifado e financeiro), sem assumir a gestão dos serviços de saúde, que permanece sob responsabilidade da Universidade.

Aduziu, ainda, que o modelo adotado, inclusive quanto ao rateio de custos, promove eficiência e economicidade, além de ter sido reconhecido como regular pelo Ministério Público em procedimentos pretéritos (TC-002014.989.22-2, evento 68.1, fls. 28/34; 57/82).

Para o MPC, as falhas são graves e ensejam a irregularidade das contas.

Isso porque a controvérsia envolvendo as relações da UNICAMP com a FUNCAMP não apenas é antiga, como já foi exaustivamente examinada e **reprovada** por este Tribunal de Contas ao longo de diversos exercícios, formando um corpo decisório consistente que evidencia a inadequação do modelo adotado pela Universidade.

Cumprе destacar, desde logo, que a matéria já havia sido reprovada por este Tribunal de Contas quando da apreciação do Balanço Geral do exercício de **2011**⁶, ocasião em que se firmaram premissas claras acerca da irregularidade do modelo adotado, notadamente

⁶ TCE-SP, Primeira Câmara, TC-000196/026/11, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 02/12/2014, trânsito em julgado em 04/06/2022.



pela generalidade dos instrumentos e pela indevida transferência de atividades à Fundação de Apoio.

Nesse contexto, revela-se particularmente elucidativo o voto proferido nas contas de **2021**, que, ao recuperar a evolução histórica dos julgamentos, inclusive a partir das críticas já formuladas nos exercícios anteriores, demonstra de forma inequívoca a reincidência das falhas e a resistência da UNICAMP em promover os ajustes necessários, razão pela qual se transcreve o seguinte trecho:

*“Esse tema não é novo no âmbito desta Corte, tanto que, **no exame das contas de 2012 da UNICAMP (irregulares – TC-003568/026/12 – acórdão da Primeira Câmara publicado em 16-08-2022), essa relação com a FUNCAMP foi bastante criticada, conforme se verifica no excerto extraído do voto condutor da matéria:***

Outro aspecto de grande relevo nas contas é a relação existente entre a UNICAMP e a FUNCAMP, objeto de minuciosa análise nas contas do ano anterior, tanto em sede originária como recursal, onde a prática foi condenada e constou como razão de decidir, na seguinte conformidade:

Verifico, ao examinar o convênio matriz, que o instrumento a regular as relações jurídicas entre a autarquia universitária e a fundação de apoio, o faz de forma genérica, sem definir, com clareza e detalhamento necessários, a identificação do objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, etapas ou fases de execução, plano de aplicação dos recursos financeiros, cronograma de desembolso, a infringir, portanto, os ditames do artigo 116 da Lei nº 8.666/93, cuja inobservância também se estende aos termos aditivos colacionados pela Fiscalização.

...

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

Os objetos dos termos aditivos celebrados não guardam relação com o convênio originário, tampouco com os objetivos estatutários da FUNCAMP de ‘proporcionar à UNICAMP, dentro de suas possibilidades, meios necessários à adequada mobilização de seus recursos humanos e materiais para o atendimento de necessidades e objetivos econômicos, sociais, pedagógicos, assistenciais, previdenciários e culturais da comunidade, colaborar na realização de pesquisas científicas, de ensino e de desenvolvimento institucional’.

A instrução relaciona diversos termos aditivos ao convênio com objetos divididos, essencialmente, em dois grandes blocos: administração dos almoxarifados e contratação de pessoal, ambas atividades inerentes à UNICAMP, sem qualquer justificativa para o repasse à FUNCAMP, cabendo à autarquia realizar as necessárias admissões nos termos das normas vigentes a cada caso, seja para situações efetivas ou temporárias.

O que se vê nos aditivos é a prestação de serviços pela FUNCAMP à UNICAMP com recursos desta, no intuito de aliviar ‘a UNICAMP de inúmeras atividades eminentemente finalísticas, previstas inclusive em seu Estatuto, a exemplo da administração de programas habitacionais, a administração de recursos da Universidade destinados para vários fins, dentre eles a aquisição de bens e contratação de pessoal, a administração de almoxarifados, de ambulatorios e de hospitais, além da prerrogativa de firmar convênios com outros órgãos públicos, sugerindo que a Universidade, agindo dessa forma, evita o rigorismo da legislação, principalmente aquela incidente sobre contratação de pessoal e licitações, porquanto a FUNCAMP, sendo Fundação de Apoio,

tem regras mitigadas nesses aspectos, situação que, a meu ver, não favorece o pleno atendimento ao princípio da economicidade, agravando ainda mais a precária situação financeira da Autarquia, salva, aliás, com transferências orçamentárias vultosas da Fazenda Estadual’.

Além destes, há outros termos que preveem as mais diversas atividades, muitas sem qualquer relação com as finalidades do convênio ou os já citados objetivos da FUNCAMP, como por exemplo: administrar os programas habitacionais da UNICAMP, sinônimo de realizar os pagamentos de água, energia elétrica e outros; e administrar a Reitoria com a realização de pagamento de pessoal e material de consumo.

*No exame do Balanço Geral do exercício de 2013 (irregulares – TC-001470/026/13 – transitado em julgado em 02-05-23), sob minha relatoria, malgrado a atuação expressiva da FUNCAMP, frente aos atos de gestão da UNICAMP, não tenha sido determinante para o juízo de irregularidade da matéria, foram realizadas **advertências** à origem sobre esse aspecto.*

No julgamento das contas de 2014 (irregulares – TC-000793/026/14 – transitado em julgado em 30-04-23) o tema não foi discutido com profundidade, tendo o juízo de irregularidade da matéria se fundamentado em outras questões.

Já no exame dos demonstrativos de 2015 (irregulares – TC-004688.989.15-1 – transitado em julgado em 30-01-24) o controvertido tema retornou à baila, novamente com críticas aos ajustes diretos, e contumazes, firmados com a FUNCAMP, de cuja decisão extraio o seguinte trecho:

No exercício, a alusiva prática, tão combatida por esta Corte, também se repetiu, como bem se verifica nos termos aditivos ao convênio reportados pela Universidade em suas razões recursais, revelando situações em que a UNICAMP deixou de providenciar a realização de certames licitatórios para efetuar despesas próprias, tampouco a contratação de funcionários para o exercício de funções de natureza efetiva ou temporária, a depender da necessidade.

Observa-se, nesse cenário, que a Universidade privilegiou a transferência de ampla gama de ações de competência da Autarquia, sem atentar aos ditames constitucionais norteadores da Administração Pública, passando a FUNCAMP a executar serviços, administrar recursos, adquirir bens, contratar pessoal, gerir almoxarifados e restaurante universitário, ambulatórios e hospitais.

Cumprе ressaltar que a situação retratada em nada discrepa do panorama verificado ao longo dos anos, com destaque para o exercício de 2011 (TC-000196/026/11), o qual foi reportado, por este Tribunal, quando do julgamento do balanço de 2018 da Universidade (TC-002241.989.18-5 – 2ª Câmara – Sessão de 27/09/22 – Conselheiro Relator Renato Martins Costa), em vista do que restou consignado por SDG em sua manifestação, cujas impropriedades também contribuíram para a reprovação dos demonstrativos, em primeira instância.

Ao tratar desse mesmo assunto no exame das contas de 2017 (TC-001755.989.17-5 – transitado em julgado em 08-12-22), especificamente no item “Convênios com a FUNCAMP”, entendi bom bem alçá-lo, juntamente com outros apontamentos de menor gravidade, ao campo das ressalvas, especialmente no que concerne à operacionalização de almoxarifados da UNICAMP pela citada fundação.

*Sucede, mais, que o E. Tribunal Pleno, órgão soberano desta Corte, quando da apreciação do Recurso Ordinário interposto contra o v. acórdão que **julgara irregular o Balanço Geral do Exercício de 2018 da UNICAMP** (TC-002241.989.18-5 – transitado em julgado em 17-09-24), manteve os fundamentos da r. decisão originária, em especial a conclusão de que a transferência, por parte da autarquia, de ampla gama de ações de sua competência institucional à FUNCAMP e à FASCAMP, afronta as prescrições constitucionais que regem a atuação da Administração Pública (artigos 111, 115 e 117 da CE/1989, e artigo 37 da CF/88), sobretudo no que se refere à destinação da execução financeira (recursos públicos) a essas referidas entidades.*

O r. voto mantido pelo E. Plenário enfatizou o seguinte:

[...] verifico a persistência de óbices que impedem o beneplácito deste E. Tribunal. A começar pela transferência da execução financeira da Unicamp para a Funcamp, que assumira a totalidade da contratação de pessoal e dos serviços, procedimento já



reprovado por esta E. Corte no julgamento das Contas Anuais relativas ao exercício de 2011 da Autarquia (TC-000196/026/11):

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

Importante também salientar que muitas daquelas atribuições extrapolam o objetivo estatutário da FUNCAMP que é '(...) proporcionar à UNICAMP, dentro de suas possibilidades, meios necessários à adequada mobilização de seus recursos humanos e materiais para o atendimento de necessidades e objetivos econômicos, sociais, pedagógicos, assistenciais, previdenciários e culturais da comunidade, colaborar na realização de pesquisas científicas, de ensino e de desenvolvimento institucional da Universidade Estadual de Campinas'.

Também não se amoldam à finalidade do convênio inicial firmado com a UNICAMP, cuja cláusula primeira estabelece que '(...) o objetivo deste convênio é incentivar, somar e facilitar a integração entre a UNICAMP e a FUNCAMP, através da conjugação de seus esforços e recursos no sentido da plena realização do desenvolvimento e a promoção da cultura por meio do ensino e da pesquisa e prestação de serviços à coletividade.

Na mesma vertente o Convênio firmado com a FASCAMP, a qual, ao que consta, substituirá a Funcamp na Área da Saúde, ressaltando que houve recusa daquela Fundação em prestar contas a este E. Tribunal, questão que está sendo tratada em autos específicos (TC-018130.989.19-7).

A propósito, para a realização de ações de cunho finalístico da autarquia, as fundações se utilizam das instalações, equipamentos e materiais da própria Universidade, denotando claramente a relação simbiótica entre essas entidades, sem que, no entanto, restem claras quais as vantagens econômico-financeiras desse vínculo.

Malgrado a UNICAMP assegurar que há vantagens de toda ordem nos convênios firmados com a fundação, não constam dos autos as justificativas que denotam a economicidade da transferência de serviços à FASCAMP (ainda que interveniente), assim como as metas a serem atingidas, as etapas de execução, o plano de aplicação dos recursos financeiros, o cronograma de desembolso, a previsão de início e fim da execução do objeto e a conclusão das etapas programadas, capazes de demonstrar pleno atendimento da Lei nº 14.133/21, nos termos previstos pelo artigo 18.

Assim sendo, entendo que essas questões comprometem sobremaneira as contas em exame, a exemplo, como já dito, de outros demonstrativos da UNICAMP, em especial os relativos ao exercício de 2018." (TCE/SP, Segunda Câmara, TC-002615.989.21-7, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 18/02/2025). (destaques MPC)

A leitura desse excerto deixa claro que o problema já foi diagnosticado, debatido e **decidido** reiteradamente, não havendo qualquer espaço para dúvidas quanto à impropriedade do modelo. Ainda assim, a UNICAMP insiste em reproduzi-lo, sem apresentar alterações relevantes ou justificativas concretas que enfrentem as críticas já consolidadas.



E é justamente esta insistência que agrava o quadro ora examinado, dada a clara reincidência.

Como bem assentado em manifestação pretérita desta Procuradoria de Contas no exame das contas de **2018** da UNICAMP (TC-002241.989.18-5, evento 90.1, fls. 12/14), a prática adotada “*trata-se de “engenhoso mecanismo para conferir ares privados a recursos públicos”*”, permitindo à Universidade se afastar indevidamente das amarras do regime jurídico-administrativo, especialmente no que concerne à obrigatoriedade de licitação e às regras de contratação de pessoal. A própria defesa, ao reconhecer o papel da FUNCAMP como “intermediária” na gestão de recursos e contratações, acaba por corroborar tal conclusão.

No caso da FUNCAMP, permanece evidente a utilização de convênio genérico como verdadeiro instrumento de gestão paralela, por meio do qual a Fundação passa a desempenhar atividades que são próprias da Universidade, contratação de pessoal, aquisição de bens, execução de serviços e gestão de recursos. Não se está diante de apoio pontual ou complementar, mas de substituição prática da atuação administrativa da Autarquia Universitária, sem as garantias e controles inerentes ao regime público.

Tal arranjo, por sua própria configuração, revela-se antieconômico. A inserção de um intermediário na execução de atividades rotineiras da Administração acarreta custos adicionais inevitáveis, sem que a Universidade tenha demonstrado, de forma objetiva, qualquer vantagem compensatória. As alegações genéricas de eficiência não se sustentam sem lastro empírico, inexistindo nos autos estudos, comparações ou análises que evidenciem a superioridade do modelo adotado.

Nessa mesma linha de impropriedade, verifica-se que compete à FUNCAMP a gestão dos almoxarifados da Universidade, mediante a prestação de serviços de operacionalização logística, compreendendo atividades de organização, controle e reposição de estoques, recebimento, armazenamento, distribuição e planejamento, ao passo que à UNICAMP caberiam apenas funções de supervisão e gestão.

Tal circunstância evidencia, de forma ainda mais clara, a indevida transferência de atividades tipicamente administrativas e rotineiras, absolutamente dissociadas de qualquer lógica de apoio a projetos específicos, o que reforça a descaracterização do vínculo convenial e a irregularidade do ajuste. A propósito, este Tribunal de Contas já se manifestou no sentido da inadequação da utilização da FUNCAMP para a execução de atividades dessa natureza,

conforme se verifica no excerto de julgado a seguir, no qual este Tribunal de Contas analisou diversos contratos firmados, por dispensa de licitação, entre a UNICAMP e a FUNCAMP:

“Mantenho firme o entendimento manifestado naqueles Acórdãos no sentido de se tratar a FUNCAMP – Fundação para o Desenvolvimento da Unicamp de entidade privada, já que criada por ato do Conselho Diretor da Unicamp e não por lei em sentido estrito e, portanto, não integrante da Administração Pública, evidenciando se a ausência de finalidade estatutária específica para execução dos objetos.

Cumpre ressaltar que os termos genericamente dispostos no § 6º, do artigo 3º do Estatuto da FUNCAMP (“apoio administrativo e infraestrutura, inclusive alimentação, hospedagem, editora e outras”) não indicam, de forma clara e objetiva, haver previsão para prestação dos serviços: de monitoramento de imagens de circuito fechado de vídeo – CFTV; de produção e distribuição de refeições; e de operacionalização logística de Almoxarifados, compreendendo as atividades de organização, controle de estoque, recebimento, armazenamento, distribuição, planejamento e providências inerentes à reposição de estoque; bem como não pode servir de instrumento de manobra que propicie intermediação indevida de contratação de mão de obra para tais finalidades.

Não bastasse tal impropriedade, também não restaram afastadas as falhas apontadas quanto à ausência de demonstração da vantajosidade das contratações e aquelas relacionadas à execução dos objetos (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-022369.989.19-9, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 20/09/2022). (destaques MPC)”

A mesma lógica se verifica na relação com a FASCAMP, eis que as fragilidades identificadas são substancialmente idênticas: transferência de atividades, intermediação na execução de despesas e ausência de demonstração de vantajosidade. A defesa, mais uma vez, limita-se a alegações genéricas, sem apresentar qualquer elemento concreto que comprove a economicidade do modelo adotado.

Ademais, vale ressaltar que, a despeito da FASCAMP não possuir vínculo jurídico com a UNICAMP, além de todos os outorgantes constantes da Escritura Pública de Constituição da FASCAMP serem servidores da própria Universidade, outras evidências denotam que há uma estreita e intrigante relação entre elas. Veja-se.

O Estatuto da FASCAMP dispõe em seu art. 2º, §1º, inc. I, que na execução de seus objetivos estatutários, dentre outras, a Fundação poderá “*I – Executar, de forma complementar, ações gratuitas de assistência, relacionadas à área da saúde da UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas, compreendendo tanto as ações desenvolvidas diretamente pela Universidade, quanto às realizadas pela Universidade em razão de convênios⁷*” (destaques do MPC). No mesmo Estatuto, em seu art. 11, §1º, que trata da composição e competências do Conselho Curador, dispõe que “§ 1º - A indicação dos membros do Conselho Curador da Fundação será oferecida à Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de

⁷ Disponível em: https://www.fascamp.org.br/site/documentos/Estatuto_2019.pdf



Campinas” (destaque do MPC). Nota-se que, no próprio Estatuto da Fundação, existem várias correlações entre elas.

Registra-se, por oportuno, que, consoante se verifica no processo que trata do exame das contas da FASCAMP do exercício 2022 (TC-002701.989.22-0), aproximadamente 86% das receitas da Fundação decorreram de repasses de recursos públicos, em razão de sua atuação como interveniente em convênios firmados pela UNICAMP com o Ambulatório Médico de Especialidades de Amparo e com o Hospital Regional de Piracicaba.

No tocante à INOVA, o cenário não difere. Embora se reconheça a relevância institucional da Agência de Inovação, a forma de operacionalização adotada reproduz o mesmo padrão criticado: transferência da gestão de recursos e execução de despesas à FUNCAMP, sem demonstração concreta de vantajosidade.

A diligente Fiscalização deste Tribunal de Contas evidenciou, mais uma vez, o descompasso entre receitas próprias e os valores despendidos, sendo que a defesa, mais uma vez, limita-se a exaltar a importância das atividades desenvolvidas, sem enfrentar o ponto central: a ausência de comprovação de que o modelo adotado seja eficiente e econômico.

Não basta afirmar que a Fundação confere agilidade. É imprescindível demonstrar que essa opção não implica maior custo ou perda de controle - o que, frise-se, não foi feito.

Em síntese, verifica-se, nos três casos (FUNCAMP, FASCAMP e INOVA), a adoção de um mesmo padrão de atuação:

- transferência de atividades típicas da Administração;
- utilização de instrumentos genéricos e pouco transparentes;
- intermediação na execução das despesas públicas;
- e ausência de comprovação objetiva de vantajosidade e economicidade.

Trata-se, portanto, de modelo que fragiliza o controle, compromete a transparência e se mostra potencialmente mais oneroso, em descompasso com os princípios que regem a gestão dos recursos públicos.

B.9.1.1. PAGAMENTO USUAL DE HORAS EXTRAS
B.9.1.3. REMUNERAÇÕES ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL
B.10. DO PAGAMENTO DE ATIVIDADES DE PLANTÃO

A diligente Fiscalização apontou que a prestação de horas extras ocorreu de forma contumaz e rotineira, sem se revestir de excepcionalidade ou eventual necessidade do serviço, revelando ausência de planejamento e de gestão dos recursos humanos.

Registrou que UNICAMP informou ter aplicado o redutor constitucional sobre os valores excedentes ao teto constitucional e, no caso de docentes e pesquisadores, adotou como teto os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, com fundamento em decisão liminar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.257⁸. Em razão do caráter precário da decisão, propôs o acompanhamento da matéria. Não obstante, verificou dispêndios a título de plantões, notadamente plantões médicos, e de extensão de jornada que não integraram a base de cálculo da remuneração do servidor para fins de limitação de seus vencimentos, embora pagos de forma habitual.

Consignou que o pagamento da vantagem individual pela atividade de plantão não encontra amparado por lei em sentido estrito e identificou fragilidades no controle da prestação de serviços, com registros não suficientemente claros, de modo confuso e contendo rasuras. Destacou, ainda, que os plantões, especialmente os médicos, ocorrem de maneira contumaz e rotineira, em flagrante desvio de finalidade da Resolução GR-012/2011, evidenciando ausência de planejamento e de gestão dos recursos humanos, além de ter constatado o pagamento de plantões a distância para diversos docentes sem comprovação de efetivo controle e supervisão (TC-002014.989.22-2, evento 47.96, fls. 44/53; 61/64).

Em sede de defesa, a UNICAMP alegou que o labor extraordinário ocorreria apenas em hipóteses excepcionais, vinculadas à necessidade do serviço, notadamente na área da saúde e em funções cuja natureza exigiria disponibilidade ampliada.

Informou que a questão já foi levantada pela Controladoria Geral da Universidade e será objeto de análise e estudo, inclusive com proposta de criação de Grupo de Trabalho para levantar dados, aferir necessidades e sugerir melhorias, dada a complexidade do tema, especialmente na área da saúde, acrescentando que está em fase de implantação sistema de

⁸ “Ante o quadro revelado, defiro a medida cautelar pleiteada, ad referendum do Plenário, para dar interpretação conforme ao inciso XI do art. 37, da Constituição Federal, no tópico em que a norma estabelece subteto, para suspender qualquer interpretação e aplicação do subteto aos professores e pesquisadores das universidades estaduais, prevalecendo, assim, como teto único das universidades no país, os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”.



ponto eletrônico para os servidores, em cumprimento a Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público do Estado de São Paulo, medida que, a seu ver, permitirá aprimorar o controle da jornada, das horas extras e dos plantões.

Quanto às remunerações acima do teto constitucional, a defesa afirmou que apenas que apenas cumpre decisões judiciais transitadas em julgado e com eficácia *erga omnes*, que afastariam a incidência do teto remuneratório sobre verbas de plantão, sobreaviso e serviço extraordinário.

No tocante à alegada ausência de lei formal para o pagamento da vantagem por plantão, a defesa sustentou que a autonomia universitária, assegurada pela Constituição Federal, conferiria à UNICAMP competência para disciplinar internamente a matéria, de modo que a Resolução GR-012/2011 seria suficiente para legitimar a vantagem, além de previsão estatutária de gratificação por serviços extraordinários, tendo apenas adotado nomenclatura diversa.

Quanto à habitualidade dos plantões, especialmente os médicos, esclareceu que foram realizados diversos concursos na área médica, mas as vagas ofertadas não foram suficientemente preenchidas, o que gerou necessidade de aumento dos plantões, aduzindo que, em alguns setores da saúde, há número reduzido de profissionais especializados, o que ocasiona maior concentração de plantões entre esses servidores (TC-002014.989.22-2, evento 68.1, fls. 21/24; 85/90).

Para o MPC, as justificativas não são hábeis a afastar as graves falhas constatadas.

De início, cumpre destacar que a reiteração sistemática de horas extras e plantões ao longo de todo o exercício evidencia que tais pagamentos não decorreram de situações episódicas ou imprevisíveis, mas de prática ordinária incorporada à rotina administrativa da Universidade, em manifesta descaracterização da extraordinariedade e da excepcionalidade que deveria justificar sua instituição. A habitualidade e a contumácia das prestações extraordinárias, longe de demonstrar mera necessidade momentânea do serviço, revelam deficiência estrutural no planejamento de recursos humanos, inadequada distribuição de jornadas e ausência de providências eficazes para equalização da força de trabalho.

O que se verifica, na realidade, é a institucionalização de regime de sobrejornada e de plantões como prática ordinária de funcionamento da Administração, em frontal desvio da natureza excepcional e transitória que deveria legitimar tais pagamentos.



A habitualidade, a extensão temporal e a reiteração dos pagamentos ao longo de todo o exercício demonstram que não se está diante de eventos imprevistos, episódicos ou extraordinários, mas de expediente estrutural adotado pela Universidade para suprir deficiências permanentes de gestão. A excepcionalidade, por definição, não se compatibiliza com prática reiterada, previsível e incorporada à rotina administrativa.

A precariedade do planejamento de pessoal é agravada pela ausência de controles efetivos sobre a realização dos plantões, especialmente os plantões médicos à distância, em relação aos quais a própria Fiscalização apontou fragilidade na comprovação da efetiva disponibilidade e atuação dos servidores. Não se admite que verbas de nítido caráter remuneratório sejam pagas de forma habitual, em larga escala, sem lastro em controles robustos, rastreáveis e tempestivos, sobretudo em instituição pública de grande porte, dotada de elevada capacidade técnica e administrativa.

No que tange à instituição da vantagem de plantão por meio da Resolução GR-012/2011, a tese defensiva de que a autonomia universitária legitimaria tal prática não se sustenta. A criação de vantagens pecuniárias a servidores públicos está submetida à reserva legal, exigindo lei em sentido formal, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal⁹.

A autonomia universitária, embora constitucionalmente assegurada, não possui caráter absoluto e não afasta a incidência do princípio da legalidade estrita em matéria remuneratória. A utilização de ato infralegal para instituir vantagem de natureza permanente configura evidente afronta à ordem constitucional.

Ainda mais grave é a constatação de que tal vantagem vem sendo paga de forma habitual, em total desconhecimento com a natureza excepcional que se pretende atribuir aos plantões, evidenciando verdadeiro desvio de finalidade da Resolução invocada.

No tocante à exclusão das verbas de plantão, sobreaviso e horas extras da incidência do teto remuneratório, a argumentação defensiva revela-se juridicamente insustentável. A tentativa de afastar o redutor constitucional com base em decisões judiciais não demonstradas de forma completa e inequívoca não pode prosperar.

Nesse sentido, mostra-se absolutamente pertinente e aplicável ao caso o entendimento firmado pelo Procurador de Contas Dr. Rafael Antônio Baldo, por ocasião da

⁹ CF, art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:



análise das contas da UNICAMP relativas ao exercício de **2020**, em contexto fático substancialmente idêntico, cujo excerto se transcreve (TC-004127.989.20-0, evento 94.1, fls. 11/13):

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

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

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

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

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

“RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 59745 - AP (2018/0347615 6) DECISÃO ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. MÉDICOS. PLANTÕES. NATUREZA REMUNERATÓRIA. TETO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE ATO ILEGAL. RECURSO ORDINÁRIO DO SERVIDOR A QUE SE NEGA PROVIMENTO, EM CONFORMIDADE COM O PARECER DO MPF. 1. Trata-se de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança interposto por FABIO ITABAIANA DE OLIVEIRA NICOLAU, com fundamento no art. 105, II, b da

Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo egrégio TJAP, assim ementado: MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORES PÚBLICOS. MÉDICOS. PLANTÕES. NATUREZA REMUNERATÓRIA. TETO CONSTITUCIONAL. Aos servidores públicos aplica-se a regra do teto remuneratório constitucional. Para os médicos se observa o subsídio mensal do Governador do Estado. 2) A despeito da Lei Estadual 1.575/2011 atribuir natureza indenizatória aos plantões médicos e sobreavisos, esta Corte de Justiça reconheceu seu caráter remuneratório, inclusive para incidir no cálculo da gratificação natalina e do terço constitucional de férias, de modo que sua percepção, quando ultrapassar o teto constitucional de remuneração no serviço público, deve, obrigatoriamente, obedecer ao redutor aos valores estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal". (STJ - RMS: 59745 AP 2018/0347615-6, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Publicação: DJ 12/11/2020)." (destaques no original)

Como bem destacado na manifestação acima, a simples juntada de excertos de decisões judiciais, desacompanhada da íntegra da parte dispositiva e da demonstração precisa de seus limites subjetivos e objetivos, não autoriza a conclusão pela existência de comando jurisdicional apto a afastar, de forma ampla e irrestrita, a incidência do teto constitucional.

Ademais, mesmo à luz das decisões mencionadas, não se extrai qualquer autorização para exclusão generalizada das referidas verbas do cômputo do teto, mas, quando muito, determinação pontual de pagamento em situações específicas, sem afastar a natureza remuneratória das parcelas.

Diante desse cenário, a conduta da UNICAMP revela tentativa de esvaziamento indevido do comando contido no art. 37, inc. XI, da Constituição Federal¹⁰, mediante interpretação extensiva e descontextualizada de decisões judiciais, o que não pode ser chancelado por este Tribunal de Contas.

B.9.1.2. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDOR COMISSIONADO

A diligente Fiscalização apontou a ocorrência de pagamento indevido de gratificações a servidor comissionado da Universidade, uma vez que o cargo pressupõe a dedicação exclusiva, em tempo integral (TC-002014.989.22-2, evento 47.96, fls. 48/49).

¹⁰ CF, art. 37, XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;



Em sede de contraditório, a UNICAMP alegou que a função gratificada se diferencia do cargo em comissão ocupado pelo servidor, esclarecendo que, além da função de Assessor de Comunicação Subchefe, o Sr. Luiz Carlos Missao Sugimoto foi designado para função gratificada de Assistente Técnico, passando a perceber Gratificação de Representação Incorporada.

Sustentou que a gratificação foi atribuída em razão de atividades específicas e incorporada ao salário em datas longínquas, com fundamento em legislação que não vedava sua concessão a servidor comissionado, estando amparada pelos princípios da irredutibilidade salarial e da segurança jurídica, informando que o servidor foi dispensado em 18/04/2022 (TC-002014.989.22-2, evento 68.1, fls. 90/91).

Para o MPC, as alegações não merecem guarida.

De início, a tentativa de dissociar a função gratificada do cargo em comissão não se sustenta juridicamente. Isso porque, independentemente da nomenclatura adotada, o servidor ocupante de cargo exclusivamente comissionado submete-se ao regime de dedicação integral, sendo incompatível a percepção de gratificações decorrentes do desempenho de atribuições que já se inserem no âmbito de suas funções ordinárias.

Por oportuno, cumpre transcrever excerto de decisão deste Tribunal de Contas, no qual falha semelhante motivou a rejeição das contas:

*“EMENTA: CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES A SERVIDORES COMISSIONADOS. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÕES ATRAVÉS DE RESOLUÇÕES. IRREGULARES. [...] Apesar da possibilidade de relevar tais falhas, há questão suficiente a ensejar a irregularidade das contas. Refiro-me ao apontamento da fiscalização sobre o pagamento de gratificação a servidores comissionados, decorrente de participação em comissão permanente de sindicância, comissão permanente de licitações, pregoeiros e equipe de apoio para o pregão, com fundamento em Resolução que concedeu gratificação de 25% da remuneração básica. **O pagamento dessa gratificação a servidores comissionados contraria a dedicação naturalmente exigida dos ocupantes desses cargos.** No mais, os servidores comissionados, independentemente de disposição expressa na legislação municipal, **já se encontram submetidos ao regime de integral dedicação ao serviço, não devendo ser remunerados por prestação que já é inerente às funções de seu cargo.** [...] Nessas condições, acompanho a manifestação do MPC, e com base no artigo 33, inciso III, “b” e § 1º da Lei Complementar nº 709/93, voto pela **irregularidade** das contas da Câmara Municipal de CAPIVARI, relativas ao exercício de 2021. (TCE/SP, Segunda Câmara, TC-006546.989.20-3, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 04/04/2023). (destaques MPC)”*

Nesse sentido, é firme o entendimento deste Ministério Público de Contas, consubstanciado nas Orientações Interpretativas OI-MPC/SP 02.29¹¹, no sentido de que a

¹¹ Disponível em: <http://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas/>



concessão de gratificações a servidores comissionados configura irregularidade suficiente para macular as contas, por violar a lógica do regime jurídico desses cargos, os quais já pressupõem disponibilidade plena e remuneração global.

Cumpre consignar que, embora tais Orientações Interpretativas estejam inseridas no rol de entendimentos deste MPC voltados às contas de Câmaras Municipais, seus conteúdos ostentam natureza principiológica, razão pela qual sua aplicação ao caso concreto não apenas se mostra possível, como necessária, diante da identidade de fundamentos jurídicos que regem a matéria.

Ademais, a alegação de que a gratificação teria sido incorporada em períodos pretéritos, com fundamento em legislação à época vigente, igualmente não tem o condão de afastar a impropriedade. Isso porque a incorporação de vantagens indevidas não convalida situação incompatível com a Constituição Federal, notadamente com os princípios da moralidade, legalidade e razoabilidade, tampouco autoriza a perpetuação de pagamentos irregulares.

Ainda, a invocação dos princípios da irredutibilidade salarial e da segurança jurídica não pode ser utilizada como escudo para a manutenção de parcelas remuneratórias flagrantemente indevidas, sobretudo quando dissociadas do regime jurídico do cargo ocupado. Tais princípios não possuem caráter absoluto e devem ser interpretados em consonância com o interesse público e com a ordem constitucional vigente.

Por fim, o fato de o servidor ter sido desligado em 2022 não afasta a irregularidade verificada no exercício em exame, tampouco elide os efeitos negativos decorrentes dos pagamentos realizados, os quais oneraram indevidamente o erário.

B.9.1.4. DO SERVIDOR EM COMISSÃO QUE CONTRIBUIU PARA O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)

A Fiscalização constatou a existência de servidor exclusivamente ocupante de cargo em comissão na UNICAMP contribuindo ao RPPS, e não ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (TC-002014.989.22-2, evento 47.96, fls. 53/55).

OI-MPC/SP 02.29: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal o pagamento de horas extras ou a concessão de gratificação a servidor ocupante de cargo exclusivamente em comissão, haja vista que já se encontra submetido ao regime de integral dedicação ao serviço.



Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc_sp](#)



[mpc.sp](#)



[MPdeContas_SP](#)



[mpcsp](#)



São Paulo sob controle

Em sede de defesa, a UNICAMP sustentou que o servidor Octacílio Machado Ribeiro foi admitido em 10/03/1987, com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social, em momento anterior às reformas constitucionais que passaram a exigir a vinculação de ocupantes exclusivamente de cargos em comissão ao Regime Geral de Previdência Social.

Argumentou que, à época da admissão, tanto a Constituição Federal quanto a Constituição Estadual não vedavam tal vinculação, sendo que apenas com a Emenda Constitucional 20/1998 e, no âmbito estadual, com a Emenda Constitucional 21/2006, passou-se a prever a obrigatoriedade de submissão desses servidores ao RGPS.

Defendeu que, por essa razão, não há irregularidade na vinculação ao RPPS dos servidores admitidos anteriormente a essas alterações normativas, entendimento que teria sido, inclusive, acolhido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, conforme Orientações Normativas que reconheceram a possibilidade de vinculação de servidores comissionados ao RPPS até 15/12/1998.

Alegou, ainda, que a doutrina aponta a inadequação de se submeter ao RGPS servidores que, por longos anos, estiveram vinculados ao regime estatutário, sustentando que a nova regra deveria alcançar apenas os ingressos posteriores à Emenda Constitucional 20/1998.

Acrescentou que a Lei Complementar Estadual 1.010/2007 também ampararia a situação, ao incluir como segurados do RPPS servidores admitidos para funções permanentes nos termos da Lei 500/1974 (TC-002014.989.22-2, evento 68.1, fls. 91/99).

Para o MPC, as justificativas não devem ser acolhidas.

Isso porque é manifesta a irregularidade e, mais do que isso, a inconstitucionalidade, da manutenção de servidor exclusivamente comissionado vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social, em flagrante violação ao art. 40, §13, da Constituição Federal¹² e ao art. 126, §13, da Constituição Estadual¹³.

A tese defensiva, centrada na data de ingresso do servidor, não se sustenta à luz da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual inexistente direito adquirido a regime jurídico, inclusive previdenciário, sendo aplicável à aposentadoria a

¹² 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]*

¹³ 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]*

legislação vigente à época do preenchimento dos requisitos para a inatividade (STF, 2ª Turma, RE 804.515 AgR / SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 07.05.2018, v.u.).

Nesse mesmo sentido, este Tribunal de Contas já firmou entendimento reiterado, inclusive em processos envolvendo a própria UNICAMP, no sentido da irregularidade da vinculação de servidores comissionados ao RPPS.

Como bem assentado no julgamento, em sede recursal, das contas de **2018** da UNICAMP, reafirmando posição também adotada no RE 804.515 AgR/SP pelo Supremo Tribunal Federal, o Regime Próprio de Previdência Social, de caráter contributivo, destina-se exclusivamente a servidores titulares de cargos efetivos desde o advento da Emenda Constitucional 20/1998, sendo obrigatória a vinculação dos ocupantes exclusivamente de cargos em comissão ao Regime Geral de Previdência Social.

Por oportuno, pede-se vênica para transcrever excerto de referido julgado, que bem evidencia a impropriedade da conduta ora analisada:

*“No que se refere à **inclusão no RPPS de funcionários exclusivamente em comissão**, observa-se que a irregularidade persistiu no exercício em análise, tendo em vista a manutenção de servidor da Procuradoria vinculado a regime previdenciário indevido.*

E a permanência da objeção apontada na decisão desfavorável de primeira instância se evidencia com o advento da aposentadoria do referido servidor, ocorrida em 2022, no Regime Próprio de Previdência Social, cuja matéria ensejou a autuação do processo TC-022811.989.23-5, atualmente, em trâmite, no âmbito desta Corte.

O tema em questão foi apreciado por este Tribunal, na Sessão Plenária de 29/11/23, quando do reexame do balanço de 2015 (TC 004688.989.15-1), ao negar provimento ao recurso ordinário interposto no âmbito do TC-017800.989.22-023, sob a relatoria do Substituto de Conselheiro Auditor Márcio Martins de Camargo.

No referido julgado, este Plenário assentou o entendimento de que o Regime Próprio de Previdência Social, de caráter contributivo, destina-se a servidores titulares de cargos efetivos desde o advento da Emenda Constitucional nº 20/1998, o qual se mostra convergente, à posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito do RE 804.515 AgR/SP, que reafirmou a aplicabilidade do RGPS aos agentes públicos ocupantes exclusivamente de cargo em comissão:

*Por outro lado, ciente da concessão de aposentadoria a duas servidoras – Benedita Venerando dos Reis e Rodineide Aparecida Giatti Hidalgo, cujos atos foram registrados por este Tribunal, respectivamente, no âmbito dos processos TC-019779.989.21-9¹⁸ e TC-022805.989.22-5¹⁹, e a despeito do quanto alegado nas razões recursais, remanesce a irregularidade apontada no acórdão recorrido quanto à **vinculação de servidores da Procuradoria a regime previdenciário indevido**.*

Isso porque as demais situações explicitadas na decisão de primeiro grau ora impugnada se referem a vínculos de natureza precária, incluídos os de índole comissionada, os quais foram mantidos no exercício em exame, pouco importando a posterior nomeação de algumas servidoras em funções efetivas em decorrência da aprovação em concurso público.

É de se ressaltar, a esse respeito, que as contribuições relativas ao período em análise deveriam ter sido recolhidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, por força do artigo 40, § 13, da Constituição Federal, com a redação vigente, à época, conferida pela Emenda Constitucional nº 20/1998, por faltar, inequivocamente, aos indicados

servidores comissionados e/ou admitidos por tempo determinado, naquela oportunidade, o cumprimento do requisito da efetividade.

Cumpra assinalar que o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, de caráter contributivo, é destinado a servidores titulares de cargos efetivos desde o advento da EC nº 20/1998, cuja sistemática se mantém, atualmente, com a redação conferida ao “caput” do artigo 40 da Constituição Federal estabelecida pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

Vale lembrar que este Tribunal se posicionou nesse sentido, quando do julgamento do balanço de 2011 da Universidade (TC 000196/026/11²⁰ – 1ª Câmara – Sessão de 02/12/14 – sob relatoria da Conselheira Cristiana de Castro Moraes), como se pode observar na seguinte passagem de interesse do voto condutor por mim proferido, em primeira instância:

Outro aspecto a ser considerado, é a informação apresentada pela UNICAMP de que as 03 (três) procuradoras supracitadas estão submetidas, no plano estadual, ao regime próprio de previdência social administrado pela SPPREV.

Tal situação afronta, conforme apontado pela Fiscalização, as disposições estabelecidas nos artigos 37, inciso II, e 40, “caput da Constituição Federal, como também, as regras consignadas nos artigos 115, inciso II, e 126, “caput” 96, da Constituição do Estado.

A UNICAMP defende que são aplicáveis, às referidas procuradoras, os dispositivos da Lei Complementar nº 1.010/07, na medida em que elas foram admitidas bem antes da publicação da norma, embora em caráter temporário, porém, para o exercício de funções de natureza permanente (Procurador de Universidade), nos termos da Deliberação CAD A nº 352/93.

Todavia, as alegações não prosperam, uma vez que a natureza do vínculo admissional, para tais efeitos, se dá por meio da efetividade, a qual é adquirida, mediante aprovação em concurso público, cuja exigência advém, em nossa ordem constitucional vigente, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, nos termos do artigo 37, inciso II, em sua redação originária.

Nesse sentido, trago à colação, decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal:

“2. Professoras contratadas em regime temporário após a Constituição Federal de 1988. Estabilidade no serviço público em decorrência das sucessivas prorrogações contratuais. Impossibilidade. Ofensa direta ao artigo 37, caput, II, da CF/88. Precedentes. (...) 4. Agravo regimental a que se nega provimento”. (Trecho da ementa do v. acórdão proferido pelo STF. RE 732937 AgR-AgR/PA, Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, Sessão de 19/08/14. Decisão publicada no DJe de 05/09/14).

“3. In casu, o acórdão recorrido assentou: ADMINISTRATIVO. PROFESSORA. CONTRATAÇÃO EM REGIME TEMPORÁRIO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO À ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO. 1. Inexiste direito adquirido e certo à estabilidade no serviço público para aqueles que, após a Constituição de 1988 e sem aprovação prévia em concurso público, são contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Precedentes do STJ. 2. Agravo Regimental não provido”. 4. Embargos de declaração REJEITADOS”.

(Trecho da ementa do v. acórdão proferido pelo STF. ARE 665977 AgR-ED-ED/DF, Min. Luiz Fux, Primeira Turma, Sessão de 06/11/12. Decisão publicada no DJe de 03/12/12)

Para fins previdenciários, observo, no âmbito constitucional, que a efetividade surge, como requisito intrínseco, assegurando regime de previdência próprio, de caráter contributivo, a servidores titulares de cargos efetivos desde o advento da Emenda Constitucional nº 20/98. Atualmente, vigora a redação conferida pela Emenda nº 41/03 ao artigo 40, “caput”, da Constituição Federal⁹⁷, albergando, ao regime previdenciário, também, o caráter solidário.

Tal conformação jurídica foi acompanhada pela Constituição do Estado, ao alterar a redação do “caput” de seu artigo 12698, com a edição da Emenda Constitucional nº 21/06.

No caso, a UNICAMP também não atende nem o seu próprio regulamento, pois este estabelece, no plano interno, por intermédio da Deliberação CAD-A nº 01/1199, que as funções de Procurador de Universidade Assistente devem ser preenchidas mediante concurso público, o que não vem ocorrendo.

Sob tais circunstâncias, entendo que não há como legitimar o enquadramento das procuradoras em referência, ao regime próprio de previdência estabelecido pela Lei Complementar nº 1.010/07, dado o caráter precário de sua vinculação com a administração pública estadual, cujas admissões por tempo determinado se deram após o advento da Emenda Constitucional nº 20/98, aplicando-se, ao caso, por conseguinte, o regime geral de previdência social, nos termos do artigo 40, § 13, da Constituição Federal 100, sendo reproduzida a regra, na órbita estadual, no artigo 126, § 13, pela Constituição do Estado, devendo cessar, em razão do exposto, os efeitos de tais vínculos, com a rescisão, portanto, das respectivas admissões temporárias.

Sobre o assunto, também se mostra oportuno acrescentar que tal entendimento reflete o posicionamento assentado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como restou consignado por este Tribunal de Contas, quando da apreciação do balanço de 2018 da UNICAMP (TC-002241.989.18-5 – 2ª Câmara – Sessão de 27/09/22 – Conselheiro Relator Renato Martins Costa), em cujo voto condutor se reportou à decisão prolatada, pelo Pretório Excelso, no âmbito do RE 804.515 AgR/SP.

No referido julgado, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a aplicabilidade do RGPS aos agentes públicos ocupantes exclusivamente de cargo em comissão e os detentores de cargo temporários, como se verifica na transcrição da ementa do acórdão²¹:

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

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

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

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

4. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 804.515 AgR/SP. Rel. Min. Dias Toffoli. Segunda Turma. Sessão de 07/05/18. Decisão publicada no DJe de 28/05/18. Trânsito em julgado em 05/09/18)

¹⁸ Sentença publicada em 15/02/22, a qual foi exarada pelo Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, com trânsito em julgado em 10/03/22.

¹⁹ Sentença publicada em 26/05/23, a qual foi exarada pelo Auditor Márcio Martins de Camargo, com trânsito em julgado em 21/06/23.

²⁰ Acórdão publicado no DOE de 17/01/15. Trânsito em julgado em 04/06/22.

²¹ Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314444872&ext=.pdf>. Acesso em: 29/09/23.

Sobre o tema, pontuou a SDG 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”, reportando-se, para tanto, ao precitado julgado do STF, quando da apreciação do RE 804.515 AgR/SP.

Também a SDG consignou, a esse respeito, a inaplicabilidade das disposições estabelecidas pela Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007 a servidores exclusivamente em comissão.

Nesse sentido:

Em acréscimo, a Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, que criou a São Paulo Previdência – SPPREV, estabeleceu como segurados dos regimes próprios geridos os titulares de cargos efetivos, aprovados por meio de concurso público, e os membros da Polícia Militar do Estado, alcançando-se os servidores titulares de cargos vitalícios, efetivos e militares, da Administração Direta e Indireta do Estado, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas do Estado e seus Conselheiros, Universidades, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, e seus respectivos membros. Também aqueles admitidos para o exercício de função permanente, inclusive de natureza técnica, nos termos da Lei nº 500, de 13/11/1974, até a data da publicação da citada LC.

Não consta previsão (transitória ou específica) para aqueles que exerçam exclusivamente cargos em comissão.” (TCE-SP, Tribunal Pleno, TC-014524.989.23-3, Rel. Auditor Subs. Cons. Samy Wurnan, j. 03/07/2024, trânsito em julgado em 17/09/2024) (destaques no original)

Como se observa do excerto acima, este Tribunal de Contas é categórico ao afirmar que a vinculação ao RPPS exige, como pressuposto inafastável, a titularidade de cargo efetivo, sendo juridicamente inviável a extensão desse regime a vínculos precários, como os cargos em comissão.

Diante desse quadro, não há espaço para qualquer interpretação diversa: a manutenção de servidor exclusivamente comissionado no RPPS configura violação direta ao texto constitucional, à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e ao entendimento consolidado deste Tribunal de Contas.

Cumprе ressaltar, ainda, que as contribuições previdenciárias recolhidas indevidamente pela UNICAMP ao regime próprio serão perdidas, pois os comissionados valer-se-ão 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 regimes¹⁴.

¹⁴ 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]



B.9.1.5. CONTAGEM DE TEMPO PARA FINS PREVIDENCIÁRIOS SEM A DEVIDA CONTRIBUIÇÃO

A diligente Fiscalização constatou que servidores aposentados no exercício de 2022 tiveram períodos reconhecidos para fins previdenciários sem a devida contrapartida previdenciária, em patente descumprimento dos princípios da contribuição (art. 40, *caput* e art. 201 da Constituição Federal¹⁵) e da legalidade estrita (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

Tal irregularidade, inclusive, foi objeto da Representação apresentada pela diligente Fiscalização a este Tribunal de Contas (TC-017476.989.23-1, evento 1.72), que já conta com manifestação deste MPC pela sua **procedência**, a qual, desde já, reitera-se na íntegra (TC-017476.989.23-1, evento 76.1).

No exercício do contraditório, em síntese, a UNICAMP sustentou que goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, atribuída às Universidades Públicas, que foi alçada ao grau de princípio constitucional pelo art. 207, da Constituição Federal, de modo que passou a estar no mesmo nível dos demais princípios, sendo exercida independentemente de previsão ou disciplina de qualquer legislação hierárquica inferior.

Alegou que, durante a sua criação, para evitar que o recrutamento de acadêmicos brasileiros e estrangeiros fosse inibido pelo fato de que pudessem perder o tempo de trabalho exercido em suas instituições de origem, a UNICAMP decidiu reconhecer para fins de contagem de tempo – para efeito de aposentadoria – o período de trabalho em docência e pesquisa anterior ao ingresso no serviço público, condicionando tal cômputo à exigência de que o pesquisador tivesse exercido a atividade em instituições oficiais.

Argumentou que o tempo de serviço prestado no exterior era considerado para fins de aposentadoria com fundamento no art. 38, §2º de seu Estatuto¹⁶, e no art. 1º da Emenda 1

¹⁵ CF, art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (NR) [caput com redação dada pela EC 103/2019]

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (...) (NR) [caput com redação dada pela EC 103/2019]

¹⁶ Estatutos da UNICAMP, art. 38, §2º: Para fins de aposentadoria e disponibilidade, será computado como serviço público o tempo utilizado em estudos ou trabalhos posteriores a sua graduação, cujos resultados se aplicam no exercício do cargo ou função-atividade que está exercendo, patrocinados pela Universidade Estadual de Campinas ou por entidades públicas ou para-estatais, desde que na época da aposentadoria o servidor conte pelo menos 05 (cinco) anos de serviço público prestados ao Estado de São Paulo. [artigo revogado pela Deliberação CONSU-A-14/2000].



ao mesmo Estatuto¹⁷, que autorizavam o reconhecimento, para fins de aposentadoria, do tempo utilizado em estudos, trabalhos ou pesquisas dentro ou fora do país.

Aduziu, ainda, que, com o advento da Emenda Constitucional 20/1998, a Universidade passou a entender que tais previsões não mais se compatibilizavam com o ordenamento jurídico, motivo pelo qual o Conselho Universitário da Universidade editou a Deliberação CONSU 14/2000¹⁸, revogando o § 2º, do art. 38, e a Emenda 01, ambos do ESUNICAMP (tendo a Deliberação CONSU-A-46/2020¹⁹ posteriormente revogado o art. 38 como um todo), preservando, contudo, o direito adquirido dos servidores ingressados até 15/12/1998 (TC-002014.989.22-2, evento 68.1, fls. 99/102; TC-017476.989.23-1, evento 57.1).

Para o MPC, as justificativas não merecem guarida.

¹⁷ Disponível em <https://www.pg.unicamp.br/norma/383/0>

Emenda nº 1 ao Esunicamp

Artigo 1º - É assegurado ao servidor docente e técnico e administrativo a contagem de tempo de serviço no exterior, obedecidas as seguintes condições:

a) a permanência no exterior corresponderá, comprovadamente, a estudos, pesquisas ou atividades cujos resultados sejam aproveitáveis no exercício da função na Universidade;
b) quando se tratar de servidor brasileiro o tempo de permanência no exterior será computado:
- se o interessado, embora não tenha sido servidor público, teve a sua permanência custeada pelos poderes públicos;
- se o interessado, sendo servidor público, teve a sua permanência custeada por órgão público, nacional ou estrangeiro, ou por entidades privadas;
- se o próprio interessado custeou a sua permanência, mas era, antes do afastamento, servidor público;
c) quando se tratar de servidor de outra nacionalidade, somente será computado o tempo de permanência no exterior custeado por órgão público, nacional ou estrangeiro;
d) o Reitor constituirá Comissão Especial para examinar, individualmente, os casos de contagem de tempo de servidor no exterior.

¹⁸ Disponível em <https://www.pg.unicamp.br/norma/2679/0>

Deliberação CONSU-A-014/2000, de 29/11/2000

Artigo 1º - Ficam revogados o § 2º do artigo 38 do Esunicamp e o artigo 1º da Emenda 1 ao mesmo Estatuto, introduzida pela Portaria GR-347/1985.

Disposições Gerais

Artigo 1º - Para os Docentes e servidores técnico-administrativos que ingressaram na Universidade Estadual de Campinas até a data de 15-12-98, continuam vigentes e validamente aplicáveis as condições previstas no § 2º do artigo 38 do Esunicamp e o artigo 1º da Emenda 1 do Esunicamp, ora revogados.

§ 1º - O período de estudos, trabalhos, pesquisas e atividades referidos nos dispositivos ora revogados terá que ocorrer necessariamente até a data de vigência da Emenda Constitucional 20, de 15-12-98.

§ 2º - Todas as solicitações de contagem de tempo ao amparo do § 2º do artigo 38 e do artigo 1º da Emenda 1, ambos do Esunicamp, deverão ser analisadas pela Comissão Especial prevista na alínea "d" do artigo 1º acima referido e criada para apreciação individual de cada solicitação.

Artigo 2º - Para tanto a Comissão Especial prevista no § 2º do artigo 1º destas Disposições poderá requerer dos interessados a apresentação de documentos comprobatórios do tempo de serviço ou contribuição, ou ainda sobre a natureza das instituições universitárias e de pesquisa e das instituições concedentes de bolsas de estudos, relativos aos períodos de tempo que o servidor docente ou técnico utilizou para estudos, pesquisas e outras atividades referidas na alínea "a" do artigo 1º da Emenda 1 do Esunicamp.

§ 1º - A Comissão Especial será constituída por docentes e servidores técnico-administrativos nomeados pelo Reitor e aprovados pelo Consu, a saber: 3 docentes, um dos quais que a presidirá, e 1 servidor técnico-administrativo, sugeridos respectivamente pela Representação Docente e pela Representação dos Funcionários no Consu. A Comissão contará com a assessoria de órgãos técnicos, inclusive DGRH e PG, na execução dos seus trabalhos.

§ 2º - A Comissão terá o prazo de 06 meses para emitir pareceres sobre solicitações pendentes de contagem de tempo dos docentes e técnico-administrativos e sobre certidões de contagem de tempo já emitidas, sendo certo que, posteriormente ao aludido prazo, aqueles que ingressaram na Unicamp até 15-12-98, poderão solicitar que a Comissão Especial aplique aos mesmos as condições previstas no artigo 1º destas Disposições.

Artigo 2º - Esta deliberação entrará em vigor na data de sua publicação

¹⁹ Disponível em <https://www.pg.unicamp.br/norma/23865/0>

Deliberação CONSU-A-046/2020, art. 1º. Ficam revogados os artigos 6º, 34, 35, 36, 37, 38, 42, 103, 104 e parágrafo único do artigo 21 dos Estatutos da Unicamp.



De início, impõe-se reafirmar, com a devida contundência, que, conforme bem destacou a diligente Fiscalização deste Tribunal de Contas, a UNICAMP claramente extrapolou os limites de sua autonomia (art. 207 da Constituição Federal), pois não detém competência constitucional para estabelecer critérios e regras para a contagem de tempo de aposentadoria, matéria reservada às normas constitucionais e à legislação infraconstitucional de regência.

Como já anteriormente consignado, a autonomia universitária, embora constitucionalmente assegurada, não se reveste de caráter absoluto, tampouco autoriza a criação de regimes jurídicos próprios em matéria previdenciária, sob pena de esvaziamento da própria ordem constitucional.

Afinal, as regras de aposentadoria, com suas exigências contributivas, destinam-se à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários (conforme art. 40, *caput*, da Constituição Federal). Admitir que a UNICAMP possa, a pretexto de sua autonomia, instituir critérios próprios de contagem de tempo, inclusive dispensando contribuição, implicaria admitir a fragmentação do sistema previdenciário, com a criação de regimes paralelos e descolados da disciplina constitucional.

Não fosse assim, o que impediria que a UNICAMP, por simples Deliberação interna, estabelecesse requisitos ainda mais elásticos para aposentação, como a redução arbitrária do tempo de contribuição – por exemplo e no limite da argumentação – permitindo que seus docentes aposentassem com apenas cinco anos de contribuição? A hipótese, embora extrema, evidencia o desvio lógico da tese defensiva, conduzindo à completa subversão das balizas constitucionais e demonstrando que a UNICAMP extrapola sua autonomia ao desenhar regras próprias de aposentadoria, em desacordo com o ordenamento.

Desse modo, não poderia a UNICAMP, em frontal descompasso com as normas constitucionais e legais que regem a matéria previdenciária, admitir o cômputo de períodos sem a devida contrapartida contributiva.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiteradamente considerado irregulares situações semelhantes, a exemplo da Súmula 251: “*É indevida a averbação de período como aluno monitor, estagiário e residente médico para fins de aposentadoria, eis que tais atividades são retribuídas mediante bolsa de estudos, sem relação empregatícia*”.



Outrossim, o STF também já decidiu que a autonomia universitária não retira das autarquias dedicadas a esse mister a qualidade de integrantes da administração indireta, nem afasta, em consequência, a aplicação, a seus servidores, do regime jurídico comum a todo o funcionalismo, inclusive as regras remuneratórias:

AUTARQUIA ESTADUAL UNIVERSITÁRIA. SERVIDORES PÚBLICOS. EXTENSÃO DE VANTAGEM GENERICAMENTE CONCEDIDA. ALEGADA OFENSA AO ART. 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O fato de gozarem as universidades da autonomia que lhes é constitucionalmente garantida não retira das autarquias dedicadas a esse mister a qualidade de integrantes da administração indireta, nem afasta, em consequência, a aplicação, a seus servidores, do regime jurídico comum a todo o funcionalismo, inclusive as regras remuneratórias. Recurso não conhecido.” (STF, 1ª Turma, RE 331.284/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 25.03.2003) (destaques do MPC-SP)

Vale colacionar, ainda, a ementa da ADI 1.599-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ART. 17 DA LEI Nº 7.923, DE 12.12.89, CAPUT DO ART. 36 DA LEI Nº 9.082, DE 25.07.95, ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 3º E ART. 6º DO DECRETO Nº 2.028, DE 11.10.96. PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES. PRELIMINAR: ILEGITIMIDADE ATIVA DE FEDERAÇÃO SINDICAL E DE SINDICATO NACIONAL PARA PROPOR AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE CONHECIMENTO. 1. Preliminar: legitimidade ativa ad causam. O Supremo Tribunal Federal, em inúmeros julgamentos, tem entendido que apenas as confederações sindicais têm legitimidade ativa para requerer ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103, IX), excluídas as federações sindicais e os sindicatos nacionais. Precedentes. Exclusão dos dois primeiros requerentes da relação processual, mantido o Partido dos Trabalhadores. 2. Preliminar: conhecimento (art. 36 da Lei nº 9.082/95). Não cabe ação direta para provocar o controle concentrado de constitucionalidade de lei cuja eficácia temporária nela prevista já se exauriu, bem como da que foi revogada, segundo o atual entendimento deste Tribunal. 3. O princípio da autonomia das universidades (CF, art. 207) não é irrestrito, mesmo porque não cuida de soberania ou independência, de forma que as universidades devem ser submetidas a diversas outras normas gerais previstas na Constituição, como as que regem o orçamento (art. 165, § 5º, I), a despesa com pessoal (art. 169), a submissão dos seus servidores ao regime jurídico único (art. 39), bem como às que tratam do controle e da fiscalização. Pedido cautelar indeferido quanto aos arts. 1º e 6º do Decreto nº 2.028/96. 5. Ação direta conhecida, em parte, e deferido o pedido cautelar também em parte para suspender a eficácia da expressão "judiciais ou" contida no par. único do art. 3º do Decreto nº 2.028/96. (STF, Tribunal Pleno, ADI 1.599-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 26/02.1998) (destaques do MPC-SP)

A irregularidade se agrava, de modo particularmente relevante, no que concerne ao aproveitamento de tempo de serviço prestado no exterior.

Isso porque tais hipóteses não se submetem à regulamentação unilateral de entes administrativos, mas dependem, necessariamente, de disciplina em tratados e acordos internacionais firmados pela República Federativa do Brasil, os quais possuem natureza de lei especial e disciplinam, de forma exaustiva, a contagem recíproca de períodos contributivos entre Estados.



Nesse contexto, a matéria encontra-se rigorosamente disciplinada na Portaria do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência MTP 1.467/2022²⁰, em seus arts. 212 a 235, que estabelecem um procedimento técnico, formal e vinculante para o reconhecimento de períodos laborados no exterior. Referida regulamentação prevê, dentre outros requisitos, a atuação de organismos de ligação (como o INSS), a necessidade de emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC), a validação de períodos pelas instituições estrangeiras competentes e a observância de formulários e fluxos administrativos próprios.

Além disso, o regramento é expresso ao dispor que os períodos estrangeiros somente podem ser considerados no âmbito da chamada totalização, não sendo admitido o seu aproveitamento automático ou unilateral. Mesmo nessa hipótese, a concessão do benefício permanece integralmente subordinada às normas constitucionais brasileiras, inclusive no que se refere aos requisitos, ao cálculo e à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários.

Ou seja, o ordenamento jurídico estabelece um sistema fechado, técnico e rigorosamente controlado para o aproveitamento de tempo no exterior, não havendo qualquer espaço para iniciativas autônomas de entes administrativos.

Diante disso, a conduta da UNICAMP revela-se ainda mais grave, pois, à margem de qualquer tratado internacional e em total descompasso com os procedimentos legalmente previstos, promoveu o reconhecimento de tempo de serviço prestado no exterior sem observância das exigências normativas e, sobretudo, sem a correspondente contribuição previdenciária. Trata-se, em verdade, de indevida criação de hipótese de contagem de tempo fictício, absolutamente incompatível com o ordenamento jurídico.

Ao reconhecer, para fins de aposentadoria, tempo de estudo, pesquisa, trabalho e atividades realizadas no país ou no exterior, anteriores ao ingresso no serviço público e sem a respectiva contribuição, a UNICAMP viola diretamente o princípio contributivo, estabelecido no art. 40, *caput*, e no art. 201 da Constituição Federal.

A não observância desse princípio ocasiona desequilíbrio financeiro e atuarial e compromete a sustentabilidade e a capacidade do sistema de garantir benefícios adequados aos segurados, além de poder resultar em aumento da dívida pública e redução da capacidade de

²⁰ Disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/destaques/portaria-mtp-no-1-467-de-02-junho-de-2022>



investimento do poder público, ante a necessidade do governo de cobrir eventuais déficits do sistema previdenciário, transferindo à coletividade o ônus de benefícios indevidamente concedidos.

Registre-se que os impactos dessa prática, decorrentes das peculiares ‘normas’ de aposentadoria criadas pela própria UNICAMP, não se limitam à esfera da Autarquia, mas repercutem sobre todo o Regime Próprio de Previdência dos paulistas, gravando distorções e fragilizando sua sustentabilidade.

Verifica-se, portanto, inequívoca afronta ao princípio da legalidade e da contributividade, como indevida usurpação de competência normativa, não sendo dado à UNICAMP, sob qualquer pretexto, valer-se da autonomia universitária para instituir regras próprias de aposentadoria.

Por fim, este MPC enfatiza que a procedência desta representação não implica a negativa definitiva das aposentadorias, bastando que os servidores promovam a regularização dos períodos mediante o efetivo cumprimento do tempo de contribuição exigido, o qual, na maioria dos casos, revela-se exíguo, não excedendo dois anos.

B.9.5. PAGAMENTOS REALIZADOS A SERVIDORES DE OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS

A Fiscalização registrou a complementação de pagamentos sob o título de “diferença de função” a 07 servidores cedidos a UNICAMP, sem a existência de legislação que amparasse a concessão desse benefício (TC-002014.989.22-2, evento 47.96, fls. 59/61).

Em sede de contraditório, aduziu a defesa que se trata de “(...) *pagamento de uma complementação salarial equivalente à diferença entre o patamar remuneratório da função que os servidores desempenham na UNICAMP e aquele referente à função ocupada em seu órgão de lotação originário*”, informando, ainda, que a Procuradoria Geral da UNICAMP recomendou a cessação dos pagamentos (TC-002014.989.22-2, evento 68.1, fls. 105/107).

Para o MPC, as justificativas apresentadas não afastam a irregularidade apontada.

A denominada “diferença de função”, tal como descrita pela defesa, consubstancia, em verdade, complementação remuneratória sem respaldo em lei específica, o que afronta

diretamente o disposto no art. 37, inc. X, da Constituição Federal²¹, segundo o qual a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada por lei em sentido estrito.

A tentativa de caracterizar os pagamentos como mera equalização entre o padrão remuneratório do órgão de origem e aquele praticado na UNICAMP não desnatura sua essência jurídica de vantagem pecuniária instituída à margem do ordenamento, sem a indispensável previsão normativa, o que viola, ainda, o princípio da legalidade estrita que rege a Administração Pública.

Nesse contexto, o entendimento deste MPC é firme no sentido de que a concessão de vantagens remuneratórias desacompanhadas de lei autorizadora configura falha grave, apta a comprometer a regularidade das contas, conforme consolidado nas Orientações Interpretativas OI-MPC/SP 02.30²², que rechaça a concessão de benefícios remuneratórios sem lei em sentido estrito.

Ademais, a alegação de possível cessação dos pagamentos, conforme aduzido pela defesa, não se aproveita às contas sob julgamento, eis que, em observância ao princípio da anualidade, eventuais ajustes implementados posteriormente não têm o condão de elidir as impropriedades verificadas no exercício em análise, pois a avaliação das contas deve recair sobre a conformidade dos atos praticados no respectivo período de referência, não sendo possível sanar retroativamente falhas que comprometeram a matéria.

DEMAIS APONTAMENTOS.

Embora de menor potencial lesivo, contribuem para o juízo de irregularidade das contas as falhas anotadas nos itens: A.5. Obras paralisadas; B.7.2. Almoxarifado; B.7.3. Patrimônio; B.7.3.1. Do Auto de Vistoria do Corpo De Bombeiros e B.7.3.2. Da Declaração de Bens de Dirigentes e Servidores.

²¹ CF, art. 37, inc. X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

²² Disponível em: <http://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas/>
OI-MPC/SP 02.30: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a majoração ou a criação de benefícios remuneratórios por meio de instrumento outro que não seja lei em sentido estrito, em respeito aos artigos 37, inciso X, 51, inciso IV, 52, inciso XIII, e 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.

Quanto aos demais apontamentos, quando não aclarados pelas alegações de defesa, não se revestem de gravidade para inquinar a matéria, podendo serem relevados, devendo a Fiscalização acompanhar, nas auditorias futuras, a efetividade das medidas anunciadas, sem prejuízo de **recomendações** para que a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP):

(1) envie esforços para correta composição de sua cúpula diretiva, conforme estabelecido no Estatuto;

(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;

(3) encaminhe a este Tribunal de Contas a documentação referente aos projetos, atividades e ações relativas aos objetivos estratégicos, a fim de demonstrar o pleno atendimento ao princípio do planejamento, previsto no art. 1º, § 1º, da Lei 101/2000²³;

(4) promova a efetiva implementação do Sistema de Controle Interno, com a produção de relatórios periódicos e detalhados, fundamentais à identificação preventiva das falhas nas searas orçamentária, financeira, operacional e patrimonial;

(5) envie esforços no sentido de concluir as obras paralisadas e atrasadas;

(6) regule e implemente sistema próprio para recepção, inscrição, gestão, controle e cobrança das dívidas, permitindo sua escrituração como receita no exercício da arrecadação, nas rubricas orçamentárias correspondentes;

(7) continue a aprimorar os procedimentos relativos ao regime de adiantamentos, mediante o fortalecimento dos mecanismos de controle, transparência e conformidade com a legislação aplicável;

(8) assegure o rigoroso cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, em observância à legislação e aos princípios da legalidade e transparência;

(9) adote medidas concretas e efetivas para sanar as reiteradas falhas apontadas na gestão de controle de seus bens de almoxarifado e patrimônio;

(10) empreenda esforços para a regularização do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros em todas suas edificações;

²³ LC 101/2000, art. 1º, § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



(11) implemente integralmente as medidas necessárias para cumprimento das determinações constitucionais e legais relacionadas à transparência, nos termos dos artigos 1º e 2º, da Lei 12.527/2011²⁴;

(12) cumpra fielmente as recomendações e as Instruções e/ou Resoluções deste Tribunal de Contas; zelando pela fidedignidade das informações prestadas;

(13) adote medidas urgentes para enfrentar a superlotação do Pronto Socorro do Hospital de Clínicas, com vistas a assegurar a adequada oferta de leitos e a regularidade dos procedimentos cirúrgicos, em observância aos direitos constitucionais.

CONCLUSÃO.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE** das contas anuais da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), nos termos do **artigo 33, inciso III, alíneas ‘b’** (infração à norma legal ou regulamentar) e **‘c’** (dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico), e **§1º** (reincidência) todos da **Lei Complementar Estadual 709/1993**.

Opina, ainda, pela aplicação de **multa** com base no **art. 104, incisos II** (ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar) e **VI** (reincidência), da mesma lei²⁵.

Sobre a multa, vale destacar as teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no tema 642 de repercussão geral, após decisão na ADPF 1.011 em junho de 2024²⁶. Ademais,

²⁴ Lei 12.527/2011, art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

²⁵ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

II - ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar; VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.

²⁶ Teses fixadas no tema 642 RG: “1. O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal. 2. Compete ao Estado-membro a execução de crédito decorrente de multas simples, aplicadas por Tribunais de Contas estaduais a agentes públicos municipais, em razão da inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, pela legislação, aos agentes públicos fiscalizados” (STF, Plenário, leading case RE 1.003.433, Rel. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, tese com a redação dada no julgamento da ADPF 1.011, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. Sessão Virtual de 21/06/2024 a 28/06/2024).



considerando as disposições da Deliberação SEI 009059/2022-87²⁷, registre-se não se tratar de multa-ressarcitória²⁸. Deste modo, os valores decorrentes da multa a ser aplicada irão compor o Fundo Especial de Despesa vinculado à Unidade de Despesa - Tribunal de Contas, conforme Lei Estadual 11.077/2002²⁹. Por consequência, destinando-se a fundo estadual, os recursos eventualmente cobrados pela via judicial deverão ser executados pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.

Por fim, oportuno que seja determinada à Secretaria-Diretoria Geral (SDG) a inclusão no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea 'r', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas³⁰, das recomendações em evidência, para fins de **monitoramento**.

Vale alertar que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar na reprovação das contas, conforme art. 33, §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da mesma lei.

No mais, quanta à representação este MPC requer:

1. Seja assinado prazo ao gestor para que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da CF³¹, art. 33, inc. X, da CE/SP³², e art. 2º, inc. XIII, da Lei Orgânica do TCE-SP³³), nos seguintes moldes:
 - 1.1. Abstenha-se de computar períodos para fins previdenciários sem a devida contrapartida previdenciária;
 - 1.2. Informe os interessados a respeito da tramitação da presente representação;
2. Se mantida a ilegalidade pelo gestor, que este Tribunal de Contas suste os atos impugnados

²⁷ Publicada no Diário Oficial do Estado de 03/12/2022, p.10.

²⁸ Fosse multa-ressarcitória – o que não é o caso dos autos, frise-se – o débito haveria de ser cobrado e recolhido pelo próprio ente que sofrera o prejuízo ao seu erário.

²⁹ Lei Estadual 11.077/2002, art. 3º. Constituem receitas do Fundo:

II - arrecadação de multas, indenizações e restituições.

³⁰ RITCSP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral: r) manter cadastro específico das sanções pecuniárias aplicadas aos administradores e das recomendações, que impliquem obrigação de fazer, dirigidas à Administração.

³¹ 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:

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

³² CE/SP, art. 33. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

³³ LCE 709/1993, art. 2º. Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

XIII - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;



(art. 71, inc. X, da CF³⁴, e art. 33, inc. XI, da CE/SP³⁵ e art. 2º, inc. XIV, da Lei Orgânica do TCE-SP³⁶), sem prejuízo da aplicação de multa ao gestor (com fundamento no art. 104, inc. III, da Lei Orgânica do TCE-SP³⁷).

Por fim, tendo em vista a falta de AVCB em diversas instalações, em ofensa à Lei Complementar Estadual 1.257/2015³⁸ e ao Decreto Estadual 63.911/2018³⁹, pugna-se pelo encaminhamento de ofício ao Comando do Corpo de Bombeiros, noticiando-se esse apontamento do relato fiscalizatório para as providências que sejam cabíveis.

É o parecer.

São Paulo, 28 de maio de 2026.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-65

³⁴ 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:

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

³⁵ 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:

XI - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa;

³⁶ LCE 709/1993, art. 2º. Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

XIV - sustar, se não atendido nos termos do inciso anterior, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal competente;

³⁷ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

III - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência do Conselheiro Relator ou do Conselheiro Julgador Singular, ou de decisão do Tribunal de Contas;

³⁸ Institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

³⁹ Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo e estabelece outras providências.

