



UNICAMP

PROCURADORIA GERAL - UNICAMP  
Cidade Universitária "Zeferino Vaz" – Distrito de Barão Geraldo  
CEP 13083-874 – Campinas – S.P.  
Fone: (19) 3521-4771 / 4772 / Fax: (19) 3521-4944

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**DD. CONSELHEIRO PRESIDENTE DO E. TRIBUNAL DE CONTAS DO**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**

**PROCESSO TC N° 2435/003/11**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP**,  
autarquia estadual de regime especial do Governo do Estado de São Paulo,  
instituída pela Lei n.º 7.655, de 28 de dezembro de 1962, com sede e Reitoria na  
Cidade Universitária "Zeferino Vaz", Distrito de Barão Geraldo, na cidade de  
Campinas, Estado de São Paulo, por sua Procuradora de Universidade que esta  
subscreve, vem, sempre mui respeitosamente, à presença de Vossa Excelência,  
interpor o presente

**RECURSO ORDINÁRIO**

tempestivamente, com fundamento nos artigos 56 e 57, § 2º, item 1, da Lei  
Complementar n.º 709/93, conforme razões de fato e de direito que passa a  
expor.

A Universidade Estadual de Campinas recebeu com muita  
surpresa a r. Sentença proferida nos autos (fls. 996/1015), que julgou irregulares  
as admissões relacionadas às fls. 3/127 e 812/841 dos autos, realizadas pela



UNICAMP

Universidade nos exercícios de 2010 e 2011, por terem sido efetivadas em postos de trabalho autárquicos não criados por lei.

Com efeito, o i. Julgador fundamentou sua decisão no fato de que o artigo 48, X, da Constituição Federal de 1988 e o artigo 19, III, da Constituição Estadual de 1989 dispõem que a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, com exceções previstas nos próprios dispositivos, cabem ao Poder Legislativo, com a sanção do Chefe do Executivo, observada a competência privativa deste para deflagração do processo parlamentar.

Nesse passo, entendeu que, caso o cargo ou emprego público sejam incompatíveis com a citada diretriz, estes somente subsistiriam até a sua vacância, a fim de não prejudicar direitos do ocupante, bem como evitar a perpetuação da ofensa ao texto constitucional.

Ocorre que, como se passará a demonstrar, todos os atos de admissão obedeceram às normas da Instituição e a delegação de competência que foi concedida à Universidade pelo Governador do Estado, bem como observaram os princípios constitucionais, merecendo, portanto, o competente registro.

Além disso, verifica-se da análise dos autos que a Universidade comprovou fartamente a origem de cada uma das funções ocupadas pelas admissões ora analisadas, todas criadas anteriormente à Constituição Federal de 1988.

Ainda, considera a Recorrente que não há como prevalecer o entendimento externado na r. Sentença, no sentido de que as funções não instituídas por lei, ainda que criadas anteriormente à Constituição Federal, somente poderiam subsistir até a sua vacância, seja porque referido



entendimento não se coaduna com os ditames legais e jurisprudenciais que regem a matéria, seja porque, acaso prevaleça, a Universidade Estadual de Campinas suportará enorme prejuízo, na medida em que não poderá mais efetivar a substituição de servidores que se aposentam ou são demitidos, inviabilizando a continuidade do serviço público.

Portanto, considerando que a Universidade atendeu as regras de admissão existentes, a Recorrente está legitimada para atuar na defesa de todos os atos praticados, motivo pelo qual formula o presente apelo, no prazo previsto no artigo 57 da Lei Complementar n.º 709/93 e em observância ao Comunicado GP n.º 08/2016, considerando que a r. Sentença foi publicada no Diário Oficial do Estado em 04 de maio do corrente ano.

## **1. DOS MOTIVOS PARA REFORMA DA R. SENTENÇA**

### **1.1. Da Delegação de Competência anterior às Constituições Federal e Estadual**

Através do Decreto Estadual 5.655, de 20 de fevereiro de 1975, o Governador do Estado de São Paulo delegou competência para a Universidade Estadual de Campinas criar funções e empregos públicos. Vejamos o que diz o artigo 2º (**doc. n.º 01**):

“Artigo 2º - A criação, transformação ou extinção de funções autárquicas, na Universidade Estadual de Campinas, se farão por ato do Reitor, após a aprovação de sua proposta pelo Conselho Diretor”.

Nesse sentido, nos termos do aludido Decreto, com a autorização do Governo do Estado de São Paulo, **antes da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989**, a Universidade tinha competência para criar, transformar e extinguir funções públicas autárquicas.



Nesses termos, antes de 1989 a Universidade criou inúmeras funções e empregos públicos, como é possível verificar pela tabela abaixo, extraída do Anuário Estatístico de 2012 (Base 2011), divulgado pela Assessoria de Planejamento e Economia da Universidade – AEPLAN:

| Ano                           | 1989   | 2009  | 2010  | 2011   |
|-------------------------------|--------|-------|-------|--------|
| <b>Total de pessoal ativo</b> | 12.462 | 9.878 | 9.968 | 10.019 |

Pelos números divulgados, é crível concluir que as admissões analisadas nos autos foram efetuadas em funções públicas criadas legalmente antes da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, visto que antes de 1989 a UNICAMP contava com um total de 12.462 servidores ativos, sendo que em 2010 e 2011 esse número era de 9.968 e 10.019 servidores, respectivamente.

Ademais, diferentemente do apontado no Relatório da r. Sentença, foi fartamente comprovado nos autos que as admissões em análise foram efetivadas em vagas criadas pela Universidade antes da promulgação das Constituições Federal e Estadual, tendo a Diretoria Geral de Recursos Humanos conseguido demonstrar para todos os casos o histórico da função antes da promulgação das atuais Constituições Federal e Estadual (**ver documentos juntados pela Universidade às fls. 941/947 e 953/989**).

Segue também a presente petição um resumo do histórico de ocupação das vagas, para perfeita visualização por parte desta C. Corte de Contas (**doc. n.º 02**).

Assim, está documentalmente comprovado nos autos que todas as admissões ora analisadas foram efetuadas em vagas criadas antes das Constituições Federal e Estadual e que estavam desocupadas em função de aposentadorias e demissões.



**Após a promulgação das Constituições Federal e Estadual a Universidade não criou nenhum cargo, emprego ou função pública por ato interno. Todos os cargos da Universidade após 1989 foram devidamente criados por lei.**

**1.2. Da inexistência de qualquer irregularidade praticada pela Universidade ou seus responsáveis**

Demonstrado o histórico de ocupação das funções, bem como que todas elas foram criadas anteriormente à Constituição Federal de 1988 e à Constituição Estadual de 1989, a Recorrente postula a esta E. Corte que seja reformado o entendimento mantido pela r. Sentença, no sentido de que as funções não instituídas por lei somente poderiam subsistir até a sua vacância.

Com efeito, as funções e empregos públicos legalmente criados naquela época pela Universidade, num total de 12.462 vagas, e que compõem o atual quadro de pessoal da instituição, não podem de modo algum ser extintos após a promulgação das mencionadas constituições, visto que são atos jurídicos perfeitos.

Ademais, nos termos do artigo 19, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, compete à Assembleia Legislativa a extinção de cargos, empregos e funções públicas, o que não ocorreu com as vagas legitimamente criadas pela Universidade antes de 1989.

Tampouco é possível impedir que, no caso de vacatura, a Universidade preencha suas vagas através da realização de concursos públicos e processos seletivos públicos, o que configuraria flagrante afronta ao princípio da irretroatividade da lei e ao fato de que a vacância de cargo ou função pública não gera sua automática extinção.

Neste aspecto, interessante citar que este Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já se manifestou, em diversas oportunidades, no sentido de que, em se tratando de postos de trabalho autárquicos criados, ainda que sem Lei, antes da Constituição Federal de 1.988, não há como singelamente proclamar que tenham sido extintos pelo novo regime constitucional, e que essa criação não decorra de ato jurídico perfeito.

Senão vejamos:

"(...)

3.3 No caso, verifica-se que a documentação juntada pela UNICAMP (fl. 199) revela que as admissões de Jane dos Santos Ferreira Furlan e Dayanna Silva Santos foram feitas para postos de trabalho que já existiam em 1986, vale dizer, antes da Constituição de 1.988.

**A Deliberação desta Corte, acima referida, proíbe, a partir de sua publicação, a admissão de servidores para postos de trabalho autárquicos que, na disciplina da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1.989, não tenham sido criados por lei. Mas não alcança, evidentemente, funções, cargos ou empregos autárquicos criados antes do regime constitucional vigente.** Tanto isso é verdade que a Deliberação se reporta a "V. ACÓRDÃO DO E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA, QUE DECRETOU A INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO UNESP Nº 46/95" (g.n.), isto é, a ato expedido depois de 1.989.

**Em se tratando de postos de trabalho autárquicos criados, ainda que sem Lei, antes da Constituição Federal de 1.988, não há como singelamente proclamar que tenham sido extintos pelo novo regime constitucional, e que essa criação não decorra de ato jurídico perfeito.** Não há como presumir que a

criação tenha violado o sistema jurídico da época, que nem sempre impôs criação por Lei. **A definição da quantidade e natureza dos vários postos de trabalho estáveis na estrutura das Universidades Públicas Estaduais, no regime anterior à Constituição de 1.988, não era produto necessariamente de lei; e nunca se pôs em questão a regularidade dessa definição, nem o ato de investidura dos que vieram a ocupar seus postos de trabalho.**

O que se há de exigir, sempre, mesmo em relação a esses postos de trabalho, qualquer que venha a ser a denominação que se lhes der, é que, em caso de vacância, eles sejam providos como couber no momento da admissão, incidindo plenamente o artigo 37 e seus incisos da vigente Constituição Federal.

3.4 **As funções, empregos ou cargos alcançados pela Deliberação do Tribunal são apenas aqueles criados na vigência da Constituição Federal de 1.988, não antes dela. Os anteriores a ela podem, segundo creio, continuar a ser providos**, observadas as exigências constitucionais e legais incidentes. A regra constitucional tem vigor a partir de sua promulgação; não se volta para o passado.

3.5 No mais, os atos de admissão em exame foram precedidos de concurso público.

3.6 Diante do exposto, voto pelo provimento do recurso, para julgar regulares as admissões de Jane dos Santos Ferreira Furlan e Dayanna Silva Santos e determinar o correspondente registro.

(...)"

(TC 2582/003/03. Acórdão da 1ª Câmara. 15/12/2007) – destaques de agora.



Também nos autos do TC 1025/003/12, o I. Substituto de Conselheiro Dr. Samy Wurman proferiu julgamento, publicado no Diário Oficial do Estado em 21/06/2013, reconhecendo a legalidade das admissões feitas pela Universidade, no exercício de 2011. Vejamos:

"(...)

Elementos que instruem os autos e manifestações unânimes de Assessoria Técnica, Procuradoria da Fazenda Estadual e Ministério Público revelam condições de registro dos atos.

**Afasto a crítica do órgão de instrução, porquanto os profissionais contratados foram investidos em cargos criados por deliberação da cúpula diretiva da Instituição antes do advento da Constituição Estadual.**

Demais disso, as admissões foram precedidas de processo de seleção adequadamente formalizado; observada pela Administração a ordem de classificação dos candidatos aprovados; e constatada a adequação ao quadro pessoal.

**Assim, atendidos os requisitos legais, nos termos do artigo 2º, inciso V, da Lei Complementar nº 709/93, autorizo registro dos atos de admissão em exame da Universidade Estadual de Campinas. (...)** (Destaquei).

No mesmo sentido a r. Sentença proferida pelo i. Conselheiro Fulvio Julião Biazzi nos autos do TC-1422/003/09, em trecho abaixo transcrito:

"Não obstante todo o exposto, assiste razão à origem ao atentar para o fato de que este E. Tribunal de Contas firmou o entendimento, em sua jurisprudência, de que os atos de admissão devam ser analisados individualmente, concedendo-se registro





àqueles que não contrariaram a ordem jurídico-constitucional estabelecida.

**Entendo que os atos de admissão de pessoal em postos de trabalho criados antes da vigência da Constituição Federal de 1988 e Estadual de 1989 encontram-se regulares**, ao passo que aqueles criados posteriormente à entrada em vigor das indigitadas Constituições, devam ser considerados ilegais.

Nessa conformidade, **considero que as eventuais transformações realizadas pela UNICAMP em seu quadro de pessoal preexistente, encontram-se amparadas pela autonomia universitária invocada, inclusive a criação de funções autárquicas anteriormente a entrada em vigor das Constituições Federal de 1988 e Paulista de 1989**, ao passo que a criação por atos próprios (Resoluções ou outros meios) a partir da vigência do artigo 24, § 2º, nº 1, da Constituição do Estado afrontam o ordenamento jurídico e não merecem registro por esta Corte de Contas.”

Ainda, nos autos da **Ação Rescisória** TC 2809/003/08, referente ao processo TC 3132/003/05, o E. Plenário C. Corte, em 27/05/2009, reformou integralmente a decisão que havia julgado irregulares as admissões efetuadas pela Universidade, eis que considerou que as funções haviam sido criadas antes da Constituição Federal de 1988:

“Considero que os argumentos trazidos aos autos pela autora merecem guarida.

**De fato. Compulsando os autos, constato que esta Corte já analisou matéria semelhante, de interesse da própria UNICAMP, quando julgou em grau de recurso o TC-2582/003/03, que cuidou de admissões realizadas no exercício de 2005 em funções que haviam sido criadas anteriormente à promulgação da Constituição Paulista de 1989.**



Naquele feito, que teve desfecho favorável à UNICAMP, prevaleceu o argumento de que as funções criadas antes da Carta de 1989 estavam fora do seu alcance, quanto à necessidade de ser criadas por lei, até porque não existiam parâmetros para presumir-se que a criação de tais funções tivesse violado o sistema jurídico da época.

Nos termos da argumentação trazida aos autos pela interessada, verifica-se que a UNICAMP, conforme ficou comprovado no quadro de pessoal anexado a fls. 9, criou inúmeras funções e empregos públicos antes de 1989, que ainda integram o quadro de funcionários da universidade, mas que não estão preenchidos.

Assim, tratando-se as admissões em exame relativas aos exercícios de 2003/2004, considero que devem merecer o mesmo tratamento dado àquelas subsequentes, abrigadas no TC-2582/003/03, eis que também recaíram sobre funções criadas sob a égide da legislação vigente anteriormente à Constituição de 1988.

Em face do exposto, acolho as conclusões da SDG e da d. PFE e voto pela procedência da ação de rescisão, para o fim de ser reformada parcialmente a r. decisão rescindenda contida no TC-3132/003/05 e ser determinado o registro das admissões de servidores relacionados às fls. 33, 34, 35, 36 e 37 daqueles autos.”  
(Destaquei)

Verifica-se, assim, que este E. Tribunal de Contas já decidiu inúmeras vezes que as funções legitimamente criadas antes da Constituição Federal e da Constituição Estadual pela UNICAMP, ainda que não tenham sido instituídas por lei, não estão abrangidas pela vedação trazida pela Deliberação TC 32.275/026/01, de maneira que as admissões efetuadas nessas vagas merecem o competente registro.



Não é demais lembrar que os **CARGOS** da Universidade sempre foram criados por lei específica, hoje num total de 1972 cargos, conforme relação abaixo:

**Lei n.º 4.996/1958:** criou a Faculdade de Medicina de Campinas, precursora da Unicamp, criando **20 cargos de Professor Catedrático** (artigo 44);

**Lei n.º 5.014/1958:** criou **12 cargos de Professor Catedrático** na Faculdade de Farmácia e Odontologia, incorporada à Unicamp em 1967, com o nome Faculdade de Odontologia de Piracicaba;

**Decreto n.º 23.647/1985:** criou cargos na Parte Permanente do Quadro da Unicamp (**243 cargos de Professor Titular e 777 cargos de Professor Doutor**);

**Lei n.º 11.130/2002:** criou cargos na Parte Permanente do Quadro da Unicamp (**230 cargos de Professor Titular e 690 cargos de Professor Doutor**).

E o quadro de funções autárquicas, por outro lado, foi criado pela própria Universidade, antes da promulgação da Constituição Federal e Constituição Estadual, e que, em razão da legitimidade de sua existência, é até hoje utilizado pela instituição, o que já foi reconhecido regular em vários julgamentos por esta E. Corte de Contas.

Incorreria a Universidade em prática ilegal se permitisse a paralisação das admissões de pessoal em suas funções legitimamente criadas e não extintas por lei em sua vacância.

### **1.3. Das providências adotadas pela Universidade**

Por fim, em que pese a demonstração de que a UNICAMP não criou cargos ou funções após a Carta Magna, não tendo, portanto, praticado



qualquer ato irregular no que diz respeito às admissões de seu pessoal, necessário que seja trazido ao conhecimento deste E. Tribunal que a Universidade já encaminhou, no dia 08 de março de 2016, à d. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Governo do Estado de São Paulo proposta de projeto de lei para criação de cargos públicos pela Assembleia Legislativa, que, se aprovada, permitirá que a instituição passe a admitir os novos servidores apenas em cargos criados por lei (doc. n.º 03).

Cabe ressaltar que a proposta encaminhada visou atender ao **Termo de Ajustamento de Conduta** firmado entre a Universidade e o Ministério Público do Estado de São Paulo, no bojo do Inquérito Civil Público n.º 116/10-PP, por meio do qual a UNICAMP se comprometeu a encaminhar a minuta de projeto de lei ao Senhor Governador do Estado, no prazo de 01 (um) ano, a partir da assinatura do Termo, postulando-se o envio ao Poder Legislativo para: a) criação de cargos nas carreiras docentes especiais e não docentes; b) disposição sobre as condições para a extinção das funções existentes, sem prejuízo de outras a critério da Universidade.

O encaminhamento da proposta do projeto de lei já foi devidamente comprovado nos autos do Inquérito Civil n.º 116/2010, conforme protocolo de 10 de março de 2016, tendo o procedimento, inclusive, sido arquivado pelo Ministério Público **(doc. n.º 04)**.

Após a publicação da aprovação do projeto de lei em questão, as admissões se darão nos cargos públicos criados, se comprometendo a UNICAMP a não mais preencher as funções autárquicas criadas antes da Constituição, que estarão, ai sim, por lei, automaticamente extintas na vacância.

É de se ressaltar, contudo, que os trâmites para aprovação do projeto de lei não dependem da vontade única e exclusiva da Universidade, mas



do encaminhamento a ser dado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado e também da análise e aprovação por parte da I. Assembleia Legislativa.

Até que isso ocorra, não é possível que o serviço público (hospitais, faculdades, institutos, etc.) seja prejudicado pela falta de reposição do quadro de pessoal da Universidade.

Sendo assim, em que pese o fato de a Universidade ter legitimamente criado suas funções autárquicas antes das Constituições Federal e Estadual e seus cargos públicos exclusivamente por lei, o que não representa, portanto, qualquer ilegalidade, a instituição já está tomando as devidas providências para adequação de seu quadro, nos moldes como informado acima.

Nesses termos, até que os cargos sejam legalmente criados no âmbito da Universidade, não há como a Recorrente ser impedida de ocupar suas funções autárquicas, repita-se, devidamente criadas antes das Constituições Federal e Estadual e não extintas por lei em sua vacância.

## 2. DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando:

- a) que a UNICAMP possuía competência delegada pelo Governador do Estado de São Paulo para criar, transformar e extinguir funções públicas autárquicas;
- b) que, com fundamento nesta competência, a UNICAMP legitimamente criou 12.462 funções antes da Constituição Federal e da Constituição Estadual;
- c) que, após a promulgação das atuais constituições, a Universidade não criou qualquer cargo, emprego ou função pública por ato interno, mas apenas por lei;



UNICAMP

- d) que as admissões realizadas pela Universidade são para preenchimento destas funções legitimamente criadas, uma vez que o número de servidores ativos na UNICAMP somente diminuiu desde 1989;
- e) que todos os documentos anexados aos autos comprovam a origem das vagas das admissões analisadas, demonstrando que as mesmas já existiam antes de 1989;
- f) que, portanto, as admissões analisadas foram feitas em funções criadas antes da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, e que não foram extintas por lei em sua vacância;
- g) que a Universidade encaminhou proposta de projeto de lei para criação de cargos públicos pela Assembleia Legislativa, que, se aprovada, permitirá que a instituição passe a admitir os novos servidores apenas em cargos criados por lei;

espera a Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP que este E. Tribunal de Contas dê provimento ao presente recurso, reformando r. Sentença proferida nos autos, de modo a admitir que a vacância das funções criadas antes da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989 não gera sua extinção, podendo, portanto, ser preenchidas, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal, e, conseqüentemente, reconhecer a inexistência de qualquer ato praticado em infração às normas legais ou regulamentares pela Recorrente, com o conseqüente deferimento do registro das admissões aqui analisadas.

Termos em que pede deferimento.

Campinas, 23 de maio de 2017.

**LÍVIA RIBEIRO DE PÁDUA DUARTE**  
**Procuradora de Universidade Assistente**  
**OAB/SP n.º 317.158**