

ADVOGADO

1-11

Paranavaí, 08 de dezembro de 2021.

A/C Diretoria da Seção Sindical dos Docentes da Universidade Estadual do Paraná.

Ref.: Análise do projeto de Lei Geral das Universidades do Estado do Paraná (PL 728/2021), encaminhada pelo Governador Carlos Massa Ratinho Junior.

Prezados(as) Diretores(as),

Encaminho, nesta oportunidade, à Diretoria da Seção Sindical dos Docentes da Universidade Estadual do Paraná, parecer jurídico referente à análise do projeto de Lei Geral das Universidades (LGU).

Importante destacar que este projeto de LGU foi antecedido por três outros anteprojetos de lei com a mesma finalidade, para os quais foram elaborados outros três pareceres jurídicos. Eles subsidiaram amplo debate na comunidade acadêmica da Universidade a qual rechaçou as três versões de anteprojeto de LGU.

A respeito de uma *“padronização mínima obrigatória de gestão de pessoal, custeio e investimento entre todas as Universidades Estaduais”*, o Governador Carlos Massa Ratinho Junior apresenta o projeto de lei *“para dispor sobre os parâmetros de financiamento das Universidades Públicas Estaduais do Paraná e estabelecer critérios para a eficiência da gestão universitária, dentre outros provimentos”*.

Partindo da premissa que agora se trata de um projeto de lei,

pendente de tramitação e votação na Assembleia Legislativa do Paraná (Alep), realizarei apontamentos gerais, no sentido de indicar a ingerência estatal na restrição da autonomia universitária, principalmente na criação dos conceitos de alunos equivalentes e terceirizados equivalentes e a metodologia de cálculo baseada nesses “equivalentes”, que serão utilizados como referência, senão base de cálculo, para pagamento de despesas de custeio das atividades de ensino, pesquisa, extensão e administração, bem como apontamentos sobre a parceria público e privado, alternativa de aportes financeiros, regime TIDE para efetivos e temporários, condições de contratação destes e, por fim, a criação do regime TIDE “*aulista*”.

1.- Do financiamento das Instituições de Ensino Superior do Paraná (IEES-PR) e gestão de pessoal:

A suposta meritocracia na distribuição de verbas entre as Universidades Estaduais será estabelecida por intermédio de uma equação por alunos e de trabalhadores terceirizados equivalentes (art. 10, §1º). Essa distribuição de verbas deverá ser destinada somente para atividades de ensino, pesquisa, extensão e administração (art. 10, §1º), deixando de lado as demais estruturas, principalmente as voltadas para os estudantes ou uma política de permanência estudantil.

Incumbe-se, ainda, que a referida equação só poderá ser alterada por proposição da SETI, mediante ato do Chefe do Poder Executivo Estadual, após avaliação prévia da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência e da Secretaria de Estado da Fazenda (art. 10, §1º), bem como as regras de transição para adequação ao PL 728/2021 serão definidas por portaria conjunta da SETI e SEAP (art. 53), isto é, a gestão administrativa,

ADVOGADO

3-11

financeira e patrimonial das instituições estaduais de ensino superior (IEES) passam a depender de prévio ato administrativo das Secretarias governamentais do Estado do Paraná.

A alternativa para aporte de recursos financeiros está prevista no art. 11, o qual permite às IEES-PR receberem repasses decorrentes de convênios e programas de investimento e colaboração públicos e privados. Abre-se, desta forma, o precedente de desestatização das IEES-PR, tanto que para as Universidades multicampi ou as que desejarem descentralizar suas atividades, o financiamento com instalação, transporte docente e demais condições para ofertar cursos nesta forma deverão ser providos por entes públicos e privados (art. 57 e parágrafos).

A previsão de parcerias públicas e privadas foi instituída porque, na realidade, a equação de estudantes e trabalhadores terceirizados equivalente é a materialização da redução de recursos, retirando, mais uma vez, a autonomia das IEES-PR na criação, manutenção ou ampliação de cursos de graduação e pós-graduação porque são estabelecidas condicionantes e impactos imediatos no quadro de pessoal. Eventual redução de vagas na graduação presencial ofertadas pelas IEES-PR, por exemplo, implicará no quantitativo de cargos docentes a que tem direito (art. 14, §1º), respeitados os cargos, no que exceder, até a vacância (art. 14, §3º), isto significa a impossibilidade de nova contratação por concurso público, em regra, tampouco de temporários ou terceirizados.

É preciso realçar, também, que os 80% (oitenta por cento) dos cargos atribuídos às IEES-PR para realização de concursos públicos estão condicionadas aos parâmetros de distribuição. Melhor dizendo, não se trata de

ADVOGADO

4-11

delegação de competência às IEES-PR e respeito à autonomia universitária porque dependem de prévio decreto governamental que os distribua (art.16). Tanto é assim que a Lei n.º 16.555, de 21 de julho de 2010, foi derogada para o fim de desvincular os cargos docentes das respectivas IEES-PR a que se referiam (art. 16, parágrafo único).

As 8.223 (oito mil, duzentos e vinte três) vagas docentes a que alude a Lei n.º 16.555, de 21 de julho de 2010, serão distribuídas conforme a equação, das quais 30% (trinta por cento) das vagas não poderão admitir adesão ao regime de trabalho de tempo integral e dedicação exclusiva (TIDE). Das outras 70% (setenta por cento), até 10% (dez por cento) poderão ter TIDE exclusivamente para atividades de ensino com, no mínimo, 18 (dezoito) horas/aula na graduação presencial (arts. 60 e 61).

A criação do regime de trabalho “*TIDE aulista*” (arts. 60 e 61) é suscetível de ser cancelado caso o curso de graduação em que esteja vinculado seja submetido à funcionamento com ressalvas ou não seja renovada a autorização ou por decisão dos colegiados da IEES-PR, ressalvada a hipótese de compensação de vagas pela ampliação do quantitativo de vagas em outros cursos já existentes. Lembrando que ampliação de vagas em cursos existentes pelas Universidades só pode ocorrer caso não ensejem aumento de gastos com custeio e pessoal (art. 24, §1º), porque, caso contrário, dependem de prévia autorização governamental (art. 24, §2º).

Ainda quanto ao TIDE, na contratação de docente não efetivo (temporário ou terceirizado), fica expressamente proibida a inclusão neste regime de trabalho. Mesmo que sejam pesquisadores altamente qualificados trabalhando em projetos científicos ou estejam atuando em projetos de

interação universidade-comunidade através da extensão.

Para a contratação temporária, nas hipóteses e condições estabelecidas pela Lei Complementar n.º 108/2005, fica limitada a 20% (vinte por cento) da carga horária total dos cargos que lhe forem atribuídos, com exceção exclusiva e pelo tempo necessário ao suprimento do cargo nos casos quando houver necessidade de reposição em decorrência de aposentadoria, demissão, exoneração, falecimento, licença para tratamento de saúde e licença maternidade, respeitado o limite de carga horária a ser repostas. Há, portanto, a institucionalização do docente-horista e uma aproximação tangível com o **trabalho intermitente**, visto que uma das características do contrato intermitente é o descompromisso com a continuidade da relação, no qual o tempo de inatividade (aquele correspondente entre a data da última prestação e uma nova convocação) não é computado como tempo à disposição do contratante. Como não há vínculo de qualquer natureza, durante o intervalo de inatividade, o laborista poderá prestar seus serviços a outros tomadores (pessoas físicas ou jurídicas), sob quaisquer formas de contratação. Como se vê, trata-se de uma modalidade de contratação ultraflexível, marcada pela incerteza e alternância entre os períodos de atividade e inatividade, que pode durar desde poucas horas a meses.

Para mais, há uma antinomia evidente, porque se a contratação observará os ditames da Lei Complementar n.º 108/2005, não há que se excepcionar hipóteses de contratação, exatamente porque a própria Lei Complementar 108/2005 é uma circunstância de exceção e foi aprovada com a finalidade de suprimento do cargo nos casos quando houver necessidade de reposição em decorrência de aposentadoria, demissão, exoneração, falecimento, licença para tratamento de saúde e licença maternidade, ou seja, o

projeto de LGU inicia a criação do professor temporário horista.

Ainda quanto aos professores temporários, há a imposição de carga horária mínima como “*aulista*”. No regime de 40 (quarenta) horas/aulas o temporário deverá ministrar, no mínimo, 18 (dezoito) horas/aula na graduação, já em contratos cuja carga horária contratada seja inferior à 40 (quarenta) horas/aulas, haverá o dever de ministrar, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da carga horária na graduação.

Por isso, a manutenção de toda a estrutura universitária, tal qual se tem hoje, só será mantida se alinhada aos interesses de mercado para financiamento de custeio e de pessoal.

**2.- Do esgotamento da autonomia universitária:
Novos Limites e Finalidades estabelecidas pelo projeto de LGU:**

A inserção constitucional da autonomia universitária na Constituição Federal de 1988, traz como consequência a sua intangibilidade por normas de hierarquia inferior: leis complementares ou ordinárias federais, estaduais e municipais, ou mesmo as Constituições dos Estados, no caso, a Constituição Estadual do Paraná (CE/PR).

A própria CE/PR, em seu art. 180, reitera expressamente que “*as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa, extensão e ao da integração entre os níveis de ensino*”.

Assim, na ausência de proibição ou limitação na Constituição

ADVOGADO

7-11

Federal ou Estadual, há que se imperar o princípio da autonomia universitária, cujos limites se encontram somente na própria finalidade do órgão, que é oferecer educação superior de qualidade, gerar novos conhecimentos e manter estreito contato com a sociedade onde estão localizadas.

Tal como a autonomia didática, a autonomia científica reitera a liberdade do conhecimento e da transmissão do saber. Durham¹ sustenta que, a autonomia de pesquisa

consiste na liberdade de estabelecer quais os problemas que são relevantes para a investigação, definir a forma pela qual os problemas podem ser pesquisados e julgar os resultados de investigação por parâmetros internos ou processo de conhecimento, independente dos interesses externos que contrariem.

No entanto, a própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no parágrafo 2º do artigo 218, contempla limitações para a autonomia científica, determinando que ela deve se voltar, preponderantemente, para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

Assim, é de responsabilidade das Universidades desenvolver pesquisas nestas áreas, motivo porque se legitima o controle externo do Poder Público apenas com relação aos escopos de pesquisa escolhidos, não sobre seus conteúdos ou desenvolvimentos.

Para atingir a finalidade das Universidades², se faz necessário

¹ DURHAM, Eunice Ribeiro. A Autonomia Universitária – O Princípio Constitucional e suas implicações. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo. 1989, p. 4.

² Como mencionado, oferecer educação superior de qualidade, gerar novos conhecimentos e manter estreito contato com a sociedade onde estão localizadas.

ADVOGADO

8-11

um aparato administrativo que lhe dê suporte, de modo que “autonomia administrativa é instrumento, decorrência e condição da autonomia didático-científica, e pressuposto da autonomia de gestão financeira e patrimonial”³, consistindo na possibilidade de elaborar normas próprias de organização interna.

É sob essa premissa que se conclui que a autonomia constitucionalmente atribuída às Universidades não só lhes confere o poder de autodeterminação dentro dos limites constitucionais, como também, as individualizam enquanto instituição. É este o motivo pelo qual suas normas são lícitas e imperativas em sua órbita de incidência, ou seja, reconhece-lhes o poder normatizador, o que traz como consequência jurídica o devidamente apontado por Nina Ranieri, professora associada do departamento de Direito do Estado, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo:

Decorre dessa dupla condição não hierárquica uma importante consequência jurídica: a prevalência das decisões legais da universidade sobre normas exógenas de igual valor, no que respeita a seu peculiar interesse. Em outras palavras, a legislação universitária, no âmbito de sua competência, afasta a incidência de normas gerais que não tenham natureza diretivo-basilar, quando invadam sua esfera de competência. Esse talvez seja o desdobramento mais significativo da autonomia universitária. A universidade é uma entidade normativa. Produz direito; suas normas integram a ordem jurídica porque assim determinou a norma fundamental do sistema. Como contrapartida, a outorga constitucional exige que as normas estejam voltadas à otimização dos fins da universidade – ensino, pesquisa e extensão, garantindo a utilização eficiente de recursos humanos e naturais. Esse é o conteúdo que deve orientar a autonomia administrativa”⁴.

Compreende-se que, a Universidade é uma entidade normativa, que encontra seus limites em sua própria finalidade, orientada ao ensino, à pesquisa e à extensão e, uma vez que as Universidades são substancialmente

³ RANIERI, Nina. Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013, p. 162.

⁴ Ib. idem, p. 164.

ADVOGADO

9-11

diferentes entre si, a autonomia universitária permite justamente a diversidade de organização necessária para operar os diversos contextos encontrados conforme a demanda local e regional.

Diante disso, o que deve ser registrado e enfatizado é que o projeto de lei 728/2021 (projeto de LGU) não poderá, em nenhum passo, restringir, reduzir, diminuir ou afetar, ainda que de modo indireto, a autonomia universitária, cujos limites, repita-se, estão na Constituição Estadual e Federal e só delas podem ser extraídos.

Por isso, a autonomia universitária, mais precisamente a financeira e patrimonial, assegura às Universidades, constitucionalmente, em duplo aspecto: de um lado, significa dizer que as Universidade tem o direito de receber, do ente político que a institui, recursos financeiros necessários e ao menos suficientes para exercer seu fim último; de outro, assinala no sentido de que as Universidades disporão desses recursos financeiros - que lhe são próprios e de direito - e dos demais recursos financeiros de que vier a dispor por outros meios legalmente admissíveis, gerindo-os e administrando-os de modo autônomo.

Enfim, a autonomia constitucionalmente prevista encontra-se limitada pelas finalidades institucionais, devendo ser exercida de acordo com as prioridades estabelecidas, para atender às demandas internas, com o desenvolvimento e planos de desenvolvimentos de médio e longo prazo.

Por isso, o projeto de LGU, tal como proposto, condiciona previamente custos, o que, em situação análoga, já foi pretensão do Estado do Paraná, devidamente impedida pela 1ª Turma do STF, consoante

ADVOGADO

10-11

entendimento esboçado em acórdão da lavra do Ministro Luiz Roberto Barroso na sua decisão no RE 613818:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. CONTROLE EXTERNO.

1. Hipótese em que, para dissentir do entendimento do Tribunal de origem, seria imprescindível o reexame dos fatos e provas constantes dos autos (Súmula 279/STF).

2. O controle externo das universidades públicas é válido e não fere a autonomia universitária prevista no texto constitucional. **Contudo, o condicionamento da análise prévia dos custos para a liberação de pagamento de pessoal acabou se mostrando abusivo e desarrazoado.**

3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25, Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF).

4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.1 (destacou-se)

(STF, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 613.818. Relator Ministro Luiz Roberto Barroso, Primeira turma, sessão virtual de 22 a 28 de junho de 2018) Destaquei do original

Por conseguinte, qualquer condicionamento que afete a autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, principalmente aqueles decorrentes da liberação de recursos a depender do número de estudantes equivalentes e terceirizados equivalentes recai em inconstitucionalidade.

3.- CONCLUSÃO:

ADVOGADO

11-11

A proposta do projeto de LGU apresenta aspectos problemáticos que esvaziam a autonomia universitária em todas as vertentes – didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, exatamente porque a gestão financeira e administrativa são a base de sustentação para a implementação da autonomia didático científica.

Com essa proposta, as Universidades estabelecerão um novo paradigma abaixo das finalidades e objetivos constitucionais e institucionais, pois estarão voltadas na elaboração de programas e projetos orientados pelo mercado, em detrimento da comunidade universitária e da própria sociedade.

Ante todo o exposto, a conclusão a que se chega é exatamente a mesma com relação às propostas anteriores de anteprojetos de LGU. Condicionar repasses financeiros a prévio controle governamental ou produção quantitativa de resultados numéricos viola frontalmente a autonomia universitária e, mesmo que enseje oportunidade para intervenção judicial contra a LGU, uma vez aprovada na Alep, a melhor alternativa ao seu enfrentamento é a seara política e não jurídica.

É o parecer.

**Paulo Eduardo Rodrigues
OAB/PR 43.909
Assessoria Jurídica do Sindunespar**