



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0067337-19.2022.8.16.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Paraná

Requerente: Deputados Estaduais Antonio Tadeu Veneri, Arilson Maroldi Chiorato, Maurício Thadeu de Melo e Silva, Jorge Gomes de Oliveira Brand, Luciana Guzella Rafagnin e José Rodrigues Lemos

Interessados: Estado do Paraná e respectiva Assembleia Legislativa

Relator: Des. Marco Antonio Antoniassi

Colendo Órgão Especial,

Excelentíssimo Senhor Desembargador-Relator,

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 20.933/2021, DO ESTADO DO PARANÁ. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS PARA FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTADUAIS, BEM COMO CRITÉRIOS PARA A EFICIÊNCIA DA GESTÃO UNIVERSITÁRIA. **PRELIMINAR.** ADMISSÃO DA ATUAÇÃO DE *AMICUS CURIAE*, CONFORME ART. 7º, §2º, DA LEI N.º 9.868/1999 E ART. 250 DO RITJPR. **MÉRITO.** IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS INCISOS VIII E XIV, DO ART. 6º, BEM COMO DOS ARTS. 8º A 11 E 26 A 50 DA LEI ESTADUAL N.º 20.933/2021. DISPOSITIVOS CONDIZENTES COM O DESENHO CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA (ART. 180 DA CE E ART. 207 DA CR). INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 13, PAR. ÚNICO; 14; 15, *CAPUT*, §1º E §5º; 16; 17; 19; 20; 22, *CAPUT*, §3º E §4º; 52; 58, DA LEI ESTADUAL N.º 20.933/2021, BEM COMO DE EXPRESSÕES CONTIDAS NO *CAPUT*, DO ART. 21; NO §1º, DO ART. 22; NO ART. 23 E NO ART. 54. VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NAS VERTENTES ADMINISTRATIVA E DIDÁTICO-CIENTÍFICA (ART. 180 DA CE E ART. 207 DA CR). AFRONTA AO ART. 22, XXIV, DA CR, POR DISCIPLINAR MATÉRIA AFETA À LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. DESRESPEITO AO DIREITO À EDUCAÇÃO GARANTIDO NOS ARTS. 177 DA CE E 205 DA CR. NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO DE INCONSTITUCIONALIDADE, POR ARRASTAMENTO, DO ANEXO II DA LEI ESTADUAL N.º 20.933/2021, BEM COMO DA EXPRESSÃO “DEFINIDOS PELO ART. 16 DESTA LEI” CONTIDA NO ITEM XVII, DO ANEXO I, DA LEI ESTADUAL EM DEBATE. NECESSIDADE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL SEM REDUÇÃO DO TEXTO DO ART. 53 DA LEI ESTADUAL N.º 20.933/2021, A FIM DE AFASTAR A INCIDÊNCIA DO DISPOSITIVO EM HIPÓTESE ESPECÍFICA. **PARCIAL PROCEDÊNCIA DA DEMANDA.**

I- Relatório

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelos Deputados Estaduais **Antonio Tadeu Veneri, Arilson Maroldi Chiorato, Maurício Thadeu de Melo e Silva, Jorge Gomes de Oliveira Brand, Luciana Guzella Rafagnin e José Rodrigues Lemos**, em face dos incisos VIII e XIV, do art. 6º;





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

bem como dos arts. 8º a 11; 13 a 17; 19; 20; 22; 23; 26 a 50; 52 a 54 e 58, da Lei n.º 20.933, de 17 de dezembro de 2021, do Estado do Paraná. Segundo a inicial, o ato normativo, a pretexto de estabelecer parâmetros de financiamento e critérios para a eficiência da gestão universitária, ofendeu a autonomia das entidades autárquicas (art. 37, XIX, da Constituição da República) e, em especial, a autonomia universitária prevista constitucionalmente no art. 207 da Constituição da República e art. 180 da Constituição do Estado do Paraná (doravante CR e CE, respectivamente). Além da declaração de inconstitucionalidade das disposições legais debatidas, foi requerida a concessão de medida cautelar para a suspensão da eficácia dos dispositivos legais impugnados (mov. 1.1).

Na decisão inicial, o eminente Relator imprimiu ao feito o rito abreviado a que alude o art. 12 da Lei Federal nº 9.868/1999 (mov. 10.1).

O **Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino de Maringá – SINTEEMAR** requereu a admissão como *amicus curiae*, bem como defendeu a concessão da medida cautelar requerida na petição inicial (mov. 17.1).

Instada, a **Assembleia Legislativa do Estado do Paraná** prestou informações, relatando os passos do processo legislativo que redundou na edição da lei questionada. Consignou que foram observadas as normas constitucionais e regimentais para a aprovação do texto legal, bem como que o referido diploma legal não fere a autonomia universitária (mov. 18.1). A manifestação do **Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná** foi anexada ao mov. 19.1 e, no mérito, também defende inexistir violação à autonomia universitária.

A Procuradoria-Geral do Estado, notificada para intervir na causa, discorreu sobre o mérito da demanda e defendeu a constitucionalidade dos dispositivos de lei questionados (mov. 26.1). Na sequência, os autos vieram para a manifestação do Ministério Público (mov. 28.1).

É o relato do essencial.

II- Fundamentação

II.1. A admissão do *amicus curiae*

De início, destaque-se que se entende possível a admissão do **Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino de Maringá – SINTEEMAR** como *amicus curiae* na presente demanda.

Examinando-se o estatuto da entidade (mov. 17.4), verifica-se que o Sindicato em comento representa os servidores públicos da Universidade Estadual de Maringá-PR (art. 1º, par. segundo).

No caso sob exame, está em discussão a Lei Estadual n.º 20.933/2021 que, dentre outras providências, modifica o quantitativo de docentes e agentes universitários vinculados a cada Universidade Estadual (arts. 13 e seguintes), assim como altera o regime de alguns direitos concedidos





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

a essas categorias (art. 26 e seguintes). Potencialmente, o segmento de servidores representado pelo Sindicato pode ser atingido pela decisão a ser tomada, deixando transparecer a preocupação institucional da entidade com o debate que aqui se travará. Ainda, é possível que o Sindicato apresente argumentos fáticos e jurídicos relevantes, capazes de contribuir para um debate mais aprofundado acerca da matéria, permitindo-se conhecer melhor os efeitos concretos da legislação debatida.

Por esses motivos, entende-se possível a admissão do SINTEEMAR como *amicus curiae*, nos termos do art. 7º, §2º, da Lei n.º 9.868/1999 e art. 250 do RITJPR.

II.2. O exame do mérito: parcial procedência da demanda

O fundamento central da Ação Direta de Inconstitucionalidade em análise é a violação à autonomia universitária garantida no art. 180, *caput*, da CE e art. 207 da CR.¹ A despeito desse dado, entende-se necessário também se levar em conta a partilha constitucional de competências legislativas sobre a matéria, a fim de verificar se alguns dos dispositivos em debate importam extrapolação da competência normativa estadual para regulamentar o tema.²

Diante desse cenário, o enfrentamento da questão trazida a exame ocorrerá a partir de considerações sobre o conteúdo jurídico da autonomia universitária (item II.2.1), seguida da exposição dos argumentos pertinentes à partilha de competências normativas (item II.2.2) para, então, analisar o teor dos dispositivos debatidos e apontar o entendimento sobre a (in)constitucionalidade dos artigos de lei (itens II.2.3 e seguintes).

II.2.1. Preliminarmente: algumas considerações sobre a autonomia universitária

A autonomia universitária é garantida no art. 180, *caput*, da CE e art. 207, *caput*, da CR nos seguintes termos:

“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” (original sem grifo).

¹ A despeito de se invocar o art. 37 da Constituição da República, a violação à autonomia de entes autárquicos é mencionada apenas de passagem.

² A esse respeito, vale lembrar que “É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros” e que “As normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, integram a ordem jurídica dos Estados-membros ainda quando omissas em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local.” (STF, Pleno, ADI 5646, Min. Luiz Fux, j. 07.02.2019). Os dispositivos que partilham as competências legislativas são estruturantes da organização federativa e, como tal, de observância obrigatória (STF, 1ª T, Rcl 17954-AgR, Min. Roberto Barroso, j. 21.10.2016).





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

A compreensão dessa noção exige que seja ela decomposta. Por um lado, é necessário identificar a que concepção corresponde o termo “autonomia”. Por outro, deve-se apurar a que se referem cada uma de suas facetas enunciadas constitucionalmente.

Em relação ao termo **autonomia**, **Nina Beatriz Stocco Ranieri** salienta que “[n]o art. 207, o sentido da autonomia universitária exprime o conceito geral de autonomia no direito público: poder derivado funcional, limitado pelo ordenamento que lhe deu causa (GIANNINI, 1959; BIELSA, 1938; MENDES DE ALMEIDA JR., 1912). Poder derivado, porque a autonomia só existe e se legitima em razão do ordenamento que consente em sua existência; funcional, porque é um instrumento de natureza pública, destinado a operacionalizar o cometimento de tarefas públicas; limitado, porque não implica soberania ou independência.”³

Assim, embora a autonomia universitária seja garantida constitucionalmente, isso não significa ampla e irrestrita liberdade de atuação. Além da observância das normas e princípios constitucionais referentes à educação (art. 178 da CE e art. 206 da CR), também há a necessidade de que se respeitem os princípios reitores da Administração Pública, o que inclui a submissão aos controles e garantias que daí decorrem.⁴ Essa é a noção de autonomia universitária adotada pelo STF:

“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ART. 207, DA CB/88. LIMITAÇÕES. IMPOSSIBILIDADE DE A AUTONOMIA SOBREPOR-SE À CONSTITUIÇÃO E ÀS LEIS. VINCULAÇÃO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO QUE ENSEJA O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS [ARTS. 19 E 25, I, DO DECRETO-LEI N. 200/67]. SUSPENSÃO DE VANTAGEM INCORPORADA AOS VENCIMENTOS DO SERVIDOR POR FORÇA DE COISA JULGADA. IMPOSSIBILIDADE. AUMENTO DE VENCIMENTOS OU DEFERIMENTO DE VANTAGEM A SERVIDORES PÚBLICOS SEM LEI ESPECÍFICA NEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA [ART. 37, X E 169, § 1º, I E II, DA CB/88]. IMPOSSIBILIDADE. EXTENSÃO ADMINISTRATIVA DE DECISÃO JUDICIAL. ATO QUE DETERMINA REEXAME DA DECISÃO EM OBSERVÂNCIA AOS PRECEITOS LEGAIS VIGENTES. LEGALIDADE [ARTS. 1º E 2º DO DECRETO N. 73.529/74, VIGENTES À ÉPOCA DOS FATOS].

1. As Universidades Públicas são dotadas de autonomia suficiente para gerir seu pessoal, bem como o próprio patrimônio financeiro. O exercício desta autonomia não pode, contudo, sobrepor-se ao quanto dispõem a Constituição e as leis [art. 207, da CB/88]. Precedentes [RE n. 83.962, Relator o Ministro SOARES MUÑOZ, DJ 17.04.1979 e MC-ADI n. 1.599, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ 18.05.2001].
2. As Universidades Públicas federais, entidades da Administração Indireta, são constituídas sob a forma de autarquias ou fundações públicas. Seus atos, além de sofrerem a fiscalização do TCU, submetem-se ao controle interno exercido pelo Ministério da Educação.
3. **Embora as Universidades Públicas federais não se encontrem subordinadas ao MEC, determinada relação jurídica as vincula ao Ministério, o que enseja o controle interno de alguns de seus atos** [arts. 19 e 25, I, do decreto-lei n. 200/67].
4. Os órgãos da Administração Pública não podem determinar a suspensão do pagamento de vantagem incorporada aos vencimentos de servidores quando protegido pelos efeitos da coisa julgada, ainda que

³ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n.º 145, out.-dez 2018, p. 950.

⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. A autonomia universitária e suas dimensões no direito brasileiro. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, ano 32, n. 1, 2020, p. 15-16.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

contrária à jurisprudência. Precedentes [MS 23.758, Relator MOREIRA ALVES, DJ 13.06.2003 e MS 23.665, Relator MAURÍCIO CORREA, DJ 20.09.2002].

5. Não é possível deferir vantagem ou aumento de vencimentos a servidores públicos sem lei específica, nem previsão orçamentária [art. 37, X e 169, § 1º, I e II, da CB/88].

6. Não há ilegalidade nem violação da autonomia financeira e administrativa garantida pelo art. 207 da Constituição no ato do Ministro da Educação que, em observância aos preceitos legais, determina o reexame de decisão, de determinada Universidade, que concedeu extensão administrativa de decisão judicial [arts. 1º e 2º do decreto n. 73.529/74, vigente à época]. 7. Agravo regimental a que se nega provimento." (STF, 1ª T., RMS 22047 AgR, Min. Eros Grau, j. 21.02.2006, original sem grifo).

Ou seja, embora detentoras de autonomia, Universidades Públicas são autarquias ou fundações. Como tal, integram a Administração Pública indireta e se ligam a órgãos da Administração Pública direta, ainda que sem relação de subordinação.

De todo modo, não se pode olvidar que *"a autonomia das universidades constitui uma reserva de certo âmbito de livre atuação, sobre o qual os Poderes do Estado não podem se imiscuir (...)"*.⁵ Assim, e ainda que haja vinculação das Universidades à estrutura administrativa estatal, há uma parcela de atuação que está exclusivamente reservada às Universidades e na qual é defeso haver interferência de outros órgãos estatais.

Compondo essa área de "livre atuação", há o espaço da **autonomia didática** (isto é, a definição das técnicas de ensino, dos meios e mecanismos empregados para a construção e transmissão do saber); da **autonomia científica** (atrelada à liberdade de pesquisar e de manifestar o pensamento); da **autonomia administrativa** (vinculada à organização e à gestão dos meios materiais e humanos necessários para que a Universidade atinja os objetivos por si almejados) e da **autonomia de gestão financeira e patrimonial** (ligada à tomada de decisão quanto ao emprego dos recursos de que dispõem, o que inclui a elaboração dos respectivos orçamentos e planos plurianuais).⁶

Portanto, no presente caso, a dúvida é saber se o Estado do Paraná ateu-se aos limites em que lhe era dado atuar, fixando controles administrativos que, em razão da vinculação das Universidades Estaduais à Administração Pública estadual, lhe era possível estabelecer; ou se, a despeito da louvável intenção de propiciar maior transparência e eficiência nas Universidades Estaduais, atuou em excesso, violando a autonomia universitária em alguma de suas facetas (didático-científica, administrativa e/ou de gestão financeira e patrimonial).

II.2.2. Ainda preliminarmente: a partilha de competências legislativas acerca da matéria

Nos termos do art. 22, XXIV, da CR, cabe à União legislar privativamente sobre as *"diretrizes e bases da educação"*. Por sua vez, o art. 24, IX, da CR estabelece a competência concorrente entre União

⁵ *Ibidem*, p. 12.

⁶ *Ibidem*, p. 21-25.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

e estados para legislar sobre “*educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação*”, ao tempo em que o art. 25 da CR garante aos estados a possibilidade de editarem Constituições e leis voltadas à respectiva auto-organização.

Em observância ao art. 22, XXIV, da CR, foi editada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/1996). Nesse diploma normativo, a educação superior é tratada a partir do art. 43, com expressa referência à autonomia universitária nos arts. 53 e 54. Esses dois dispositivos voltam-se à concretização do princípio da autonomia universitária, apontando exemplos de situações reveladoras do exercício dessa autonomia. Nesse sentido, podem se revelar úteis no presente caso, a fim de verificar se o Estado do Paraná avançou sobre as questões ali tratadas.

Fixadas, dessa maneira, as premissas de que se parte para o exame da matéria, passa-se à análise dos dispositivos de lei impugnados pela petição inicial.

II.2.3. Os incisos VIII e XIV, do art. 6º, da Lei Estadual n.º 20.933/2021: constitucionalidade

A exordial sustenta a inconstitucionalidade dos incisos VIII e XIV, do art. 6º, da Lei Estadual n.º 20.933/2021 compreendendo haver violação da autonomia administrativa das universidades, que consistiria “*precisamente no poder de autodeterminação e autonormação sobre a organização e o funcionamento de seus serviços e patrimônio próprios*” (fl. 21 da petição inicial).

Com o respeito devido, não se visualiza a ofensa invocada.

O art. 6º visa assegurar competências para as Universidades Estaduais. Dentre elas, estabelece a competência para gerir recursos humanos e o respectivo patrimônio de acordo com os parâmetros legais e constitucionais (inciso VIII), assim como permite que as instituições universitárias criem mecanismos de eficiência de gestão, garantindo que elas usufruirão dos benefícios daí decorrentes (inciso XIV).

Quanto ao inciso VIII, a observância aos limites constitucionais e legais impostos à Administração Pública em geral não afronta a autonomia universitária, conforme já decidido pelo **STF**.⁷

⁷ O dado pode ser extraído do precedente já mencionado (**STF**, 1ª T., RMS 22047 AgR, Min. Eros Grau, j. 21.02.2006), bem como de julgado que lhe é antecedente:

“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. (...) 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**, Pleno, ADI 1599-MC, Min. Maurício Corrêa, j. 26.02.1998).





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Por sua vez, o inciso XIV está a garantir autonomia (e, não, a mitigá-la). Isso porque assegura às Universidades Estaduais competências para “*criar mecanismos de eficiência na gestão que resultem em ganhos institucionais e usufruir dos benefícios de seus esforços*”. Com efeito, o dispositivo afigura-se protetivo da autonomia, pois garante às Universidades a possibilidade de criação desses mecanismos e, por conseguinte, a apropriação dos resultados que daí derivem.

II.2.4. As regras de financiamento das Universidades Estaduais: constitucionalidade dos arts. 8º, 9º, 10 e 11 da Lei Estadual n.º 20.933/2021

Nos arts. 7º a 12, a Lei Estadual n.º 20.933/2021 previu regras para o financiamento das Universidades Estaduais. Nos dispositivos debatidos, estabeleceu:

a. a necessidade de que as propostas orçamentárias prevejam os “*recursos orçamentários e financeiros necessários ao pagamento de pessoal, custeio e investimentos, que garantam a exequibilidade dos parâmetros estabelecidos por esta Lei, assegurados na Lei de Diretrizes Orçamentárias*” (art. 8º);

b. que os **ganhos de eficiência** decorrentes do enquadramento da lei em comento sejam apropriados “*a critério de cada Universidade*”, tanto mediante o remanejamento para outras rubricas orçamentárias no mesmo exercício financeiro, quanto por meio da inclusão desses valores na proposta orçamentária do ano seguinte (art. 8º, §1º). Em tal regulamentação, aponta-se a necessidade de que as propostas de remanejamento sejam enviadas à SETI (Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná) “*com vistas às providências formais executadas pela Secretaria de Estado da Fazenda*” (art. 8º, §2º);

c. que, na elaboração das propostas orçamentárias, a previsão de pagamento de **despesas de pessoal** deve adotar como parâmetro a execução orçamentária do exercício anterior e os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como considerar as promoções e progressões; os adicionais de tempo de serviço, a implantação de adicionais e gratificações; a reposição salarial do funcionalismo público; os reajustes salariais ou mudanças específicas na carreira dos docentes ou agentes universitários; as aposentadorias, exonerações e demissões (art. 9º e respectivos incisos). Garante-se, também, que os valores para pagamento de despesas de pessoal serão previstos “*em valor não inferior ao valor real previsto no orçamento anterior*” (art. 9º, par. único);

d. que, na elaboração das propostas orçamentárias, a previsão dos recursos necessários ao pagamento de “**despesas de custeio das atividades de ensino, pesquisa, extensão e administração**” observará o número de “*alunos equivalentes*” e de “*trabalhadores terceirizados equivalentes*” por Universidade (art. 10, *caput*);

d.1. o conceito e a fórmula para se estabelecer o número de “alunos equivalentes” e de “trabalhadores terceirizados equivalentes” que caberá a cada Universidade estão previstos no Anexo I da Lei (art. 10, §1º). Do referido anexo, extrai-se que **(d.1.1)** está em causa a distribuição dos recursos orçamentários alocados na rubrica “*Outras Despesas Correntes (ODC)*” (item I); **(d.1.2)** o total de alunos equivalentes é apurado a partir do total de alunos equivalentes de graduação presencial, de residências médicas ou multiprofissionais, de mestrado e de doutorado (item IV); **(d.1.3)** o total de alunos equivalentes de graduação presencial leva em consideração a quantidade de cursos existentes, o número de alunos concluintes (diplomados) em cada curso, a taxa de retenção padrão de cada curso, o número de alunos ingressantes (matriculados) em cada curso, o “*peso do grupo*” a que pertence o curso em questão⁸; a

⁸ Os cursos foram organizados em grupos, que estão previstos na tabela descrita no item XVIII, do mesmo Anexo I. Assim, há cursos que pertencem a grupos com pesos maiores (como Medicina, Medicina Veterinária, Odontologia e Zootecnia) e outros que pertencem a grupos com pesos menores (Ciências Sociais Aplicadas, Direito, Linguística e Letras etc.).





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

duração padrão de cada curso; o período em que o curso é ministrado (havendo bonificação para cursos noturnos); o local em que o curso é ministrado (havendo bonificação para instituições *multicampi*); e a qualidade de cada curso, havendo regras especiais para cursos novos (itens V a IX); **(d.1.4)** o cálculo dos alunos equivalentes dos cursos de residências médicas e multiprofissionais leva em consideração o número de cursos, a quantidade de alunos matriculados e o “peso do grupo” a que pertencem os cursos em questão (item X); **(d.1.5)** o número de alunos equivalentes dos cursos de mestrado leva em consideração o total de cursos existentes, o número de alunos concluintes, a duração padrão do curso de mestrado, o “peso do grupo” a que pertence o curso em questão, a modalidade de mestrado (se acadêmico ou profissional) e o fator de qualidade do curso, havendo regras especiais para cursos ainda não consolidados (itens XI a XIII); **(d.1.6)** o número de alunos equivalentes dos cursos de doutorado leva em consideração o total de cursos existentes, o número de alunos concluintes, a duração padrão do curso de doutorado, o “peso do grupo” a que pertence o curso em questão, a modalidade de doutorado (se acadêmico ou profissional) e o fator de qualidade do curso, havendo regras especiais para cursos ainda não consolidados (itens XIV e XVI); e **(d.1.7)** o total de trabalhadores terceirizados equivalentes leva em consideração o total de cargos de docentes e de agentes universitários operacionais efetivos e ativos no mês de elaboração da proposta orçamentária;

d.2. o valor mínimo anual de cada aluno equivalente e de cada trabalhador terceirizado equivalente está contemplado no art. 10, §2º, prevendo-se a possibilidade de correção monetária no próprio §2º e de revisão anual dos valores, de acordo com a Receita Tributária Bruta do Estado do Paraná (art. 10, §5º);

d.3. há remissão a regras de transição até que haja o pleno enquadramento das Universidades aos parâmetros da lei em debate (art. 10, §3º), prevendo-se a adoção escalonada dos parâmetros aqui estabelecidos para a fixação dos valores de ODC (Outras Despesas Correntes) – art. 10, §4º. O dispositivo justifica a utilização dos valores de ODC relativos a 2019 e, por conseguinte, a não-utilização dos dados relativos aos anos de 2020 e de 2021 em razão do impacto da pandemia na evasão e abandono de cursos (art. 10, §6º);

d.4. houve, também, a indicação de que a contratação de trabalhadores terceirizados para os Hospitais Universitários não será incluída nas propostas orçamentárias em questão (art. 10, §7º); e

e. a possibilidade do recebimento de recursos de investimento decorrentes de convênios, programas de investimento e colaboração públicos ou privados (art. 11, *caput*), e de que os ganhos de eficiência obtidos sejam remanejados para a realização de investimentos (art. 11, par. único).

Com efeito, a questão tratada nessa parcela da Lei Estadual n.º 20.933/2021 se atrela à autonomia de **gestão financeira e patrimonial** de que são dotadas as Universidades Estaduais. Examinando-se com cuidado os dispositivos impugnados, não se identificam as inconstitucionalidades apontadas pela petição inicial.

De início, o **art. 8º** indica diretrizes gerais para a elaboração da proposta orçamentária. A estimativa de valores destinados ao pagamento de pessoal, custeio e investimentos é ponto basilar de qualquer proposta orçamentária, não se vislumbrando inconstitucionalidade em tal previsão. Afinal, a submissão às regras que regem o orçamento público deriva da natureza pública das Universidades Estaduais, não havendo a possibilidade de que se afaste esse regime jurídico (**STF**, Pleno, ADI 1599-MC, Min. Maurício Corrêa, j. 26.02.1998).⁹

⁹ Nesse sentido, **Nina Beatriz Stocco Ranieri** também destaca que “As instituições públicas submetem-se às normas de direito administrativo e financeiro que ordenam a Administração Pública, sem exceções (como as





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

No mais, os parágrafos do art. 8º preservam os ganhos de eficiência gerados pelas Universidades, que possuem a garantia de que o valor a elas reverterá (seja no próprio exercício financeiro, por meio do remanejamento de rubricas orçamentárias; seja no exercício seguinte, mediante inclusão na proposta orçamentária correspondente).

Quanto aos **arts. 9º e 10**, tem-se que, além de diretrizes para a elaboração das propostas orçamentárias, os dispositivos delineiam de que modo serão apurados os valores repassados às Universidades Estaduais para o custeio de pessoal e de outras despesas correntes. Sob certo ângulo, o dado concede previsibilidade às instituições, permitindo estimar os valores com os quais poderão contar no exercício financeiro atual e nos subsequentes. Tal forma de proceder não afeta a autonomia de gestão financeira e patrimonial das Universidades, especialmente porque:

“A Constituição Federal não atribuiu às Universidades a ‘Autonomia Financeira e Orçamentária’, atributo conferido aos entes federados e aos poderes constituídos, ao Ministério Público e à Defensoria Pública.

Ao contrário, ao tratar das Universidades, o art. 207 mencionou apenas ‘**autonomia de gestão financeira e patrimonial**’ que, como dito, **consiste em liberdade para administrar os recursos e patrimônio que recebe, ou seja, a partir do momento em que ‘o dinheiro entra na sua conta’.**” (STF, Pleno, ADI 5946, Min. Gilmar Mendes, j. 14 a 21 de maio de 2021, original sem grifo).

Se é assim, apontar, de antemão, como serão apurados os valores repassados às Universidades Estaduais não parece ferir a autonomia universitária sob o ângulo da gestão financeira. Afinal, os dispositivos apenas concedem parâmetros que indicam quanto, ao fim e ao cabo, será destinado a cada Universidade em dada rubrica orçamentária, não prevendo intervenções sobre os valores depois que eles ingressam na conta da Universidade.

Por fim, também não se vislumbra inconstitucionalidade no **art. 11** (última das disposições referentes ao financiamento das Universidades Estaduais impugnado concretamente na petição inicial). O dispositivo apenas arrola possíveis fontes de investimento (previsão orçamentária, valores decorrentes de convênios, programas de investimento e colaboração públicos ou privados, bem como o remanejamento de valores decorrentes dos ganhos de eficiência mencionados no art. 8º). Ali, não há indicação de como esses valores devem ser aplicados, não se vislumbrando intromissão na gestão financeira que será levada a efeito pelas Universidades Estaduais.

II.2.5. A padronização de procedimentos na gestão de pessoal: constitucionalidade dos arts. 26 a 50 da Lei Estadual n.º 20.933/2021

Nos arts. 26 a 50, a Lei Estadual n.º 20.933/2021 pretendeu regulamentar, de forma geral, alguns dos benefícios concedidos aos servidores que integram os quadros das Universidades Estaduais.

normas orçamentárias e financeiras públicas, por exemplo) (...)” (RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n.º 145, out.-dez 2018, p. 953-954).





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Assim, foram regulamentados **(a)** o adicional por tempo de serviço (art. 26); **(b)** as substituições e o pagamento de gratificação decorrentes de substituições (art. 27); **(c)** as férias (arts. 28 a 33); **(d)** o controle de frequência e as hipóteses de compensação de horário (arts. 34 a 36); **(e)** a possibilidade de adoção de banco de horas (arts. 37 a 42); **(f)** o regime de serviços extraordinários (arts. 43 a 49); e **(g)** o adicional noturno (art. 50).

Rigorosamente, os temas tratados correspondem a temas próprios do regime de servidores públicos, o que pode ser disciplinado pela Administração Pública a que se vinculam as Universidades Estaduais.

Embora a petição inicial defenda que o Estatuto do Servidor Público (Lei Estadual n.º 6.174/1970) já regula esses temas (e, portanto, seria desnecessária a edição de legislação específica para o quadro de servidores que integram as Universidades Estaduais), fato é que a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação previu a edição de um estatuto jurídico específico para os servidores das Universidades Públicas (art. 54, *caput*, da Lei n.º 9.394/1996).¹⁰

A constitucionalidade desse artigo da Lei n.º 9.394/1996 foi discutida perante o **STF**, que atribuiu interpretação conforme ao dispositivo, nos seguintes termos:

“Universidade pública: regime de pessoal: peculiaridades a considerar no estatuto jurídico das universidades: art. 54 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: arguição de inconstitucionalidade fundada no art. 39 CF: suspensão cautelar sem redução do texto com interpretação conforme a Constituição. 1. No que diz com os integrantes do magistério público, não é o art. 54 da Lei Darcy Ribeiro que os subtrai do âmbito do regime jurídico único do servidor público (CF, art. 39): é a Constituição mesma, art. 206, V, que lhes assegura outro regime, único mas especial, o qual, entretanto, não lhes poderá negar as garantias gerais outorgadas a todo o funcionalismo pela Lei Magna. 2. O pessoal burocrático das Universidades, ao contrário, há de submeter-se ao regime único dos servidores públicos, que somente não alcança os que dele foram retirados pela própria Constituição.” (**STF**, Pleno, ADI 1620 MC, Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.06.1997).

Aliás, é oportuno mencionar que, em 2007, essa ADI foi julgada prejudicada, pois o parâmetro foi alterado substancialmente: a referência a regime único que existia no art. 206, V, da CR foi suprimida pela EC n.º 53/2006.¹¹ Ou seja, se, no momento em que havia expressa referência a regime único no art. 206, V, da CR, o **STF** já compreendeu que era possível o estabelecimento de um regime diferenciado (“único, mas especial”) para os servidores das Universidades Públicas, com maior razão se deve admiti-lo na atualidade, em que essa referência a regime único não mais existe no preceito constitucional.

Por essas razões, não se vislumbra inconstitucionalidade na disciplina trazida pelos arts. 26 a 50 da Lei Estadual n.º 20.933/2021.

¹⁰ Eis o teor do dispositivo:

“**Art. 54.** As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.”

¹¹ **STF**, ADI 1620, Min. Menezes Direito, j. 7.11.2007, decisão monocrática.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

II.2.6. As regras de redimensionamento do quantitativo de pessoal a ser destinado a cada Universidade Estadual e a inconstitucionalidade de parte dessas previsões

A Lei Estadual n.º 20.933/2021 pretende redimensionar o número de **docentes** de cada uma das Universidades Estaduais. Para isso:

a. prevê a identificação individualizada de cada cargo, mediante atribuição de um código de vaga, no “Sistema Estadual de Ensino Superior” (art. 13). Ao mesmo tempo, indica que a SETI (Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná) e a SEAP (Secretaria de Estado da Administração e Previdência) controlarão a ocupação desses cargos (art. 13, par. único);

b. anuncia que os parâmetros de distribuição de vagas pretendem compor o número total de vagas de cada Universidade Estadual, sem interferir na forma como ocorrerá a distribuição interna dessas vagas no âmbito de cada Universidade (art. 14, *caput*). No entanto, aponta que se houver redução no número de vagas de graduação presencial, haverá correspondente redução no quadro de docentes (art. 14, §1º), permitindo que a referida redução seja compensada com novas vagas em outros cursos, a fim de que o número de docentes seja mantido (art. 14, §1º). Para as Universidades que devem reduzir seus quadros de pessoal, permite-se que mantenham os cargos que estejam ocupados até o momento da vacância (art. 14, §3º). Para as Universidades que devem ampliar os quadros, determina-se que os concursos sejam realizados “a uma razão de 25% (vinte e cinco por cento) a cada ano, a contar da promulgação da presente Lei.” (art. 14, §4º). O art. 14 também indica como ocorre o arredondamento dos cálculos do número de vagas (§2º), bem como flexibiliza o limite de contratações temporárias no período em que o número de contratações efetivas previstas na Lei Estadual n.º 20.933/2021 ainda não houver sido atingido (§5º);

c. restringe a autonomia das Universidades para a realização de concursos públicos “[a]té o limite de 80% (oitenta por cento) dos cargos que lhes forem atribuídos na forma desta Lei” (art. 15, *caput*). Para além desse patamar, é necessária a obtenção de aprovação governamental (art. 15, §1º), enunciando serem nulos de pleno direito os atos dos Reitores e dos colegiados superiores que autorizem “a abertura de concurso público para vagas que extrapolem o quantitativo autorizado por esta Lei ou para vagas sem código de vaga disponível” (art. 15, §5º)¹²;

d. desvincula os cargos de professores das Universidades, consignando que “[o]s cargos docentes do Sistema Estadual de Ensino Superior serão distribuídos entre as Universidades Estaduais mediante decreto” (art. 16, *caput*). A distribuição leva em conta o número de vagas nos cursos de graduação presencial, o número de vagas dos programas de residências médicas e multiprofissionais e o número de alunos matriculados na pós-graduação *stricto sensu*, valendo-se de fórmula contemplada no Anexo II (art. 16, *caput*)¹³;

¹² Os §2º, §3º e §4º, do art. 15, tratam de providências administrativas e burocráticas referentes à realização dos concursos (homologação do concurso pela Secretaria de Estado da Administração e Previdência - SEAP, adoção das providências de nomeação pela Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná – SETI, observância do Regulamento Geral de Concursos Públicos do Estado e remessa dos processos à SETI para fins de acompanhamento, auditoria e controle).

¹³ De acordo com as fórmulas contidas no Anexo II, (i) o número total de cargos de docentes efetivos é apurado pelo somatório do total de cargos de docentes de graduação presencial, total do cargo de docentes do programa de pós-graduação *stricto sensu* e o total de docentes das residências médicas e multiprofissionais (item I); (ii) o cálculo do total de cargos de docentes de graduação presencial (efetivos e temporários) leva em conta o número de vagas anuais de cada curso, o tempo de duração mínima de cada curso e o “fator de relação de um cargo docente por vagas”* definido para cada modalidade de curso (itens II a IV, IX e X); (iii) o cálculo do total de cargos de docentes de pós-graduação *stricto sensu* leva em conta o número de alunos matriculados no curso e o “fator de relação de um cargo docente por vagas”* definido para a pós-graduação (itens V e VI); e (iv) o cálculo do total de cargos de docentes de residências médicas e multiprofissionais leva em conta o número de vagas





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

e. reprisa a desvinculação entre cargos e Universidades no par. único, do art. 16. Embora se indique que o número total de cargos de docentes de ensino superior criados pela Lei Estadual n.º 16.555/2010 seguirá hígido (art. 16, par. único), aponta-se que tais cargos “*serão considerados cargos docentes do Sistema Estadual de Ensino Superior, sem vinculação a uma instituição específica, destinando-se a fazer frente à distribuição prevista nesta lei e a expansão futura do ensino superior*” (art. 16, par. único); e

f. limita a concessão do regime de trabalho de tempo integral e dedicação exclusiva (TIDE) a 70% do quadro de docentes atribuído a cada Universidade (art. 17, *caput*), vedando-se a concessão do regime a professores temporários (art. 17, §2º) e prevendo-se a possibilidade de revisão desse percentual após quatro anos da implementação da lei (art. 17, §3º). Para Universidades que superam esse teto, permite-se a manutenção do referido regime até a vacância dos cargos correspondentes (art. 17, §1º).

O redimensionamento também foi previsto para os cargos de **agentes universitários**, que:

a. serão distribuídos mediante decreto, a partir de um percentual do número de docentes a que cada Universidade faça jus (art. 19, *caput*, I e II); e

b. foram desvinculados das Universidades e “*passam a ser cargos do Sistema Estadual de Ensino Superior sem vinculação a uma instituição específica, destinando-se a fazer frente à distribuição prevista nesta lei e a expansão futura do ensino superior*” (art. 20).

Por fim, ao promover o referido dimensionamento, a Lei Estadual n.º 20.933/2021 também disciplinou as **contratações temporárias** nos seguintes termos:

a. o art. 21 permite a contratação temporária de pessoal nas hipóteses estabelecidas pela Lei Complementar n.º 108/2005, observando-se os limites contemplados na própria Lei Estadual n.º 20.933/2021 (*caput*). O mesmo dispositivo (§1º) aponta que a seleção deve ser efetuada pela Universidade, vedando-se o uso de contratações temporárias para suprir vacâncias de cargos em extinção (§2º);

b. o art. 22 limita a contratação temporária de professores a 20% (vinte por cento) da carga horária total dos cargos de docentes que forem atribuídos à Universidade pela Lei Estadual n.º 20.933/2021 (*caput*), permitindo-se que se supere esse patamar pelo tempo necessário para que haja o suprimento efetivo do cargo em casos de aposentadoria, demissão, exoneração, falecimento, licença para tratamento de saúde e licença maternidade (§1º). Permite-se, também, que a carga horária dos docentes temporários seja fracionada em contratos de regime de trabalho parcial (§2º). Estabelece-se que docentes temporários contratados por 40 (quarenta) horas ministrem, no mínimo, dezoito horas-aula na graduação (§3º) e que aqueles que forem contratados com carga horária inferior ministrem, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da carga horária contratada em aulas na graduação;

c. por fim, o art. 23 aponta que as contratações temporárias devem observar a legislação em vigor e os códigos de vaga de cada Universidade.

Em síntese, esses dispositivos redimensionaram o quadro de pessoal das Universidades Estaduais. Para isso, desvincularam os cargos de docentes e de agentes universitários de cada Universidade, bem como limitaram as contratações temporárias.

autorizadas pelo Ministério da Educação (MEC) para 2020 e o “fator de relação de um cargo docente por vagas”* definido para as residências (itens VII e VIII).

* Para cada curso de graduação presencial, foi estabelecido um fator de relação “docente/vagas”. Para os cursos de pós-graduação *stricto sensu* e para as residências médicas e multiprofissionais, foi estabelecido um fator de relação único (v. tabela constante do item X do Anexo II).





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

O quadro de pessoal foi centralizado no “*Sistema Estadual de Ensino Superior*”, redimensionando-se o quantitativo de cargos de docentes das Universidades por meio das fórmulas previstas no Anexo II. Assim, os cargos foram desvinculados de cada Universidade e redistribuídos, por decreto, a partir da aplicação das fórmulas que integram o referido anexo. A partir do redimensionamento do número de cargos de docentes, operou-se, também, a redistribuição de cargos de agentes universitários. Esses cargos também deixaram de se atrelar às Universidades e foram redistribuídos, mediante decreto, a partir de um percentual do número de cargos de docentes a que as Universidades façam *jus*. Ao mesmo tempo, limitou-se o número de contratações temporárias de professores, utilizando-se por parâmetro o número de cargos de docentes a que cada Universidade tenha “direito”. Por fim, os dispositivos limitaram a autonomia das Universidades para a realização de concursos públicos para os cargos que venham a lhes ser atribuídos, restringiram a incidência do regime de trabalho de tempo integral e dedicação exclusiva (TIDE) e disciplinaram as atividades dos docentes contratados temporariamente.

Com efeito, ao assim proceder, o Estado do Paraná exorbitou a competência legislativa para disciplinar a matéria, afrontando a autonomia administrativa das Universidades, inclusive em pontos que podem prejudicar, de modo bastante substancial, a autonomia didático-científica.

Como é cediço, uma das facetas da autonomia universitária é a **autonomia administrativa**. De acordo com **Anna Cândida da Cunha Ferraz**, “*No que concerne com a disciplina do pessoal docente, a autonomia administrativa abrange o estabelecimento do respectivo quadro, a definição da carreira, os requisitos para o ingresso, a admissão e a nomeação dos docentes e servidores administrativos, a definição do estatuto do pessoal docente etc.*”¹⁴

No caso em comento, essas vertentes foram violadas, pois as Universidades foram despojadas da possibilidade de estabelecerem o respectivo quadro de pessoal (que, na lição doutrinária antes mencionada, é uma das vertentes da autonomia administrativa).

Note-se que possuir quadro de pessoal próprio é tão relevante para as Universidades Estaduais que o **STF**, embora reconheça a inconstitucionalidade da criação de Procuradorias Autárquicas em âmbito estadual, excepciona a regra do art. 132 da CR para permitir que as instituições universitárias

¹⁴ “A autonomia universitária na Constituição de 05.10.1988”. **Revista de Direito Administrativo** n. 215, jan./mar. 1999, p. 132. Note-se que “*de nada serviria às universidades ter liberdade didática e científica sem ter os meios para realizá-la. A falta de autonomia em relação a estes tornaria aquela inócua, mera retórica destituída de efeitos práticos.*” (ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária e suas dimensões no direito brasileiro**, p. 22). Por isso, “*o caráter instrumental das autonomias administrativa, financeira e patrimonial de forma alguma pode levar ao seu menosprezo. Se, por um lado, o aspecto substancial do art. 207 é realmente a autonomia didático-científica, o que constitui importante elemento informador das ponderações a serem feitas entre o princípio da autonomia universitária e as demais normas constitucionais; por outro, o fim material, sem os meios, cai no vazio e é desprovido de qualquer efetividade, razão pela qual, às vezes, os instrumentos são tão ou mais importantes que os objetivos aos quais servem.*” (*Ibidem*, p. 20).





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

possuam procuradorias próprias:

“Direito Constitucional e Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda à Constituição Estadual que cria o cargo de Procurador Autárquico, em estrutura paralela à Procuradoria do Estado. Inconstitucionalidade formal e material. 1. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que viola a separação dos poderes emenda à Constituição Estadual que trate de regime jurídico de servidores públicos, em razão de se tratar de matéria reservada à lei ordinária e de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 2. O exercício da atividade de representação judicial e de consultoria jurídica no âmbito dos Estados e do Distrito Federal é de competência exclusiva dos Procuradores do Estado (art. 132, CF/88), sendo vedada a criação de Procuradoria Autárquica para a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações estaduais. 3. O modelo constitucional da atividade de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados exige a unicidade orgânica da advocacia pública estadual, incompatível com a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta, com exceção dos seguintes casos: (i) procuradorias jurídicas nas Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas para a defesa de sua autonomia e assessoramento jurídico de suas atividades internas (ADI 94, Rel. Min. Gilmar Mendes); (ii) contratação de advogados particulares em casos especiais (Pet 409-AgR, Rel. Min. Celso de Mello); e (iii) consultorias paralelas à advocacia estadual que já exerciam esse papel à época da promulgação da Constituição de 1988 (art. 69 do ADCT). 4. **Na linha dos precedentes desta Corte, considero que as universidades estaduais também podem criar e organizar procuradorias jurídicas, em razão de sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial (art. 207, caput, CF/88). Tais órgãos jurídicos exercem um papel fundamental na defesa dos interesses das universidades, inclusive em face dos próprios Estados-membros que as constituíram. Portanto, em razão da autonomia universitária e seguindo a lógica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria, a existência dessas procuradorias não viola o art. 132 da Constituição. (...)**” (STF, Pleno, ADI 5215, Min. Roberto Barroso, j. 28.03.2019).¹⁵

Se é assim com atividade-meio (tal qual a representação jurídica das Universidades Estaduais), com maior razão deve o ser com o quadro de professores e de agentes universitários. Afinal, esses cargos estão intimamente ligados às atividades-fim da instituição universitária (o ensino, a pesquisa e a extensão).

No entanto, por meio do **art. 16** da Lei Estadual n.º 20.933/2021, os cargos de docentes universitários do Paraná, antes atrelados a Universidades Estaduais específicas, passaram a compor o “Sistema Estadual de Ensino Superior”. São distribuídos por decreto do Chefe do Poder Executivo, a partir das fórmulas matemáticas previstas no **Anexo II**. A desvinculação é reiterada no **par. único, do art. 16** que, a despeito de indicar que o quantitativo de cargos permanece hígido, aponta que isso ocorre “sem vinculação a uma instituição específica, destinando-se a fazer frente à distribuição prevista

¹⁵ No mesmo sentido, há o julgamento da **ADI 5262**:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL DE RORAIMA N. 42/2014. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. EXCLUSIVIDADE DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E DA CONSULTORIA JURÍDICA PELOS PROCURADORES DE ESTADO. PRINCÍPIO DA UNICIDADE. ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CRIAÇÃO POR LEIS ESTADUAIS DE CARGOS EM ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA COM ATRIBUIÇÕES INERENTES À PROCURADORIA DE ESTADO: IMPOSSIBILIDADE. **CONSTITUCIONALIDADE DA INSTITUIÇÃO DE PROCURADORIA EM UNIVERSIDADE ESTADUAL EM RAZÃO DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. AÇÃO PARCIALMENTE PREJUDICADA E NA OUTRA EXTENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.**” (STF, Pleno, ADI 5262, Min. Cármen Lúcia, j. 28.03.2019).





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

nesta lei e a expansão futura do ensino superior”.

A leitura atenta desse último dispositivo é relevante porque, com o mesmo número de cargos hoje existentes, pretende-se levar adiante **(i)** a distribuição de cargos prevista na Lei Estadual n.º 20.933/2021 e **(ii)** a expansão do ensino superior. Se é assim, resulta logicamente inafastável que algumas Universidades perderão parte dos cargos de docentes que hoje possuem.¹⁶ O dado é importante, pois tem o potencial de produzir impactos diretos nas atividades didáticas e científicas desempenhadas pelas Universidades Estaduais.

Note-se que a mesma metodologia foi aplicada aos cargos de agentes universitários.

Por um lado, o **art. 19** previu que o quantitativo de cargos de agentes universitários de cada Universidade corresponde a um percentual *“dos cargos docentes a que cada Universidade tem direito, segundo os critérios desta Lei”* (incisos I e II, parte final). Portanto, a redistribuição dos cargos de docentes impacta diretamente no quantitativo de cargos de agentes universitários com que cada Universidade poderá contar. Por outro lado, também aqui, a despeito de se indicar que o número de cargos de agentes universitários permanece hígido (**art. 20**), aponta-se que eles *“passam a ser cargos do Sistema Estadual de Ensino Superior sem vinculação a uma instituição específica, destinando-se a fazer frente à distribuição prevista nesta lei e a (sic) expansão futura do ensino superior”*.

O mesmo raciocínio efetuado em relação aos cargos de docentes aqui se aplica: se se pretende levar adiante a expansão universitária com o mesmo número de cargos hoje existente é porque algumas das Universidades deixarão de contar com o quadro de pessoal administrativo que hoje possuem.

Por fim, a nova disciplina do redimensionamento dos cargos é complementada pelo **art. 22, caput**, da Lei Estadual n.º 20.933/2021, que expressamente limita a contratação temporária de docentes a *“20% (vinte por cento) da carga horária total dos cargos que lhe forem atribuídos na forma desta Lei”*. Ou seja, mesmo que disponham de orçamento e estejam a atuar de acordo com as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000), as Universidades Estaduais não poderão efetuar as contratações temporárias que entendam necessárias se o quantitativo dos cargos de docentes atribuídos à Universidade for ultrapassado. As exceções em que se pode ultrapassar esses limites estão *“exclusivamente”* contidas no §1º, do mesmo art. 22.

A restrição está estampada, também, na parte final do *caput*, do art. 21 (que, quanto às contratações temporárias, expressamente se reporta aos *“limites estabelecidos nesta lei”*); no §1º, do art. 21 (que se reporta aos *“limites e [às] regras de transição previstas nesta Lei”*); e no art. 23 (que,

¹⁶ O dado é confirmado pelo art. 14, que expressamente regulamenta os parâmetros dessa redistribuição e textualmente se reporta a situações em que a fórmula prevista no Anexo II implica “excesso” de cargos nas Universidades Estaduais (§3º do art. 14).





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

para a contratação dos agentes universitários, aponta a necessidade de que sejam “*observados os códigos de vaga de cada universidade*”).

Portanto, os arts. 16, 19, 20 e 22, *caput* da Lei Estadual n.º 20.933/2021 interferem de modo direto e imediato na autonomia administrativa das Universidades Estaduais, o que contraria o art. 180 da CE (e art. 207 da CR) e autoriza a declaração de inconstitucionalidade dessas disposições. Nesse cenário, além dos artigos mencionados, devem ser declarados inconstitucionais, por arrastamento, o Anexo II da Lei Estadual n.º 20.933/2021 (que contém as fórmulas que operacionalizam o redimensionamento dos cargos previstos nas disposições em comento), bem como a referência ao art. 16 contemplada no item XVII, do Anexo I, da Lei Estadual n.º 20.933/2021. Pelos mesmos motivos, na medida em que as expressões “*observados os limites estabelecidos nesta lei*” (do *caput* do art. 21), “*exclusivamente*” (do §1º do art. 22) e “*observados os códigos de vaga de cada universidade*” (do *caput* do art. 23) se remetem aos termos da própria Lei Estadual n.º 20.933/2021, também se revelam inconstitucionais.

Note-se que essas mesmas interferências são verificadas nos arts. 13, par. único; e 14 da Lei Estadual n.º 20.933/2021.

Ainda que seja possível a criação de um sistema voltado à identificação e individualização das vagas atreladas às Universidades (tal como previsto no *caput* do art. 13), as vagas devem permanecer vinculadas às próprias Universidades, não se revelando constitucionalmente possível que a ocupação dessas vagas seja controlada pela Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI) e pela Secretaria de Estado de Administração e Previdência (SEAP), conforme a previsão do par. único, do art. 13, da Lei Estadual n.º 20.933/2021.

Depois, o art. 14 da Lei Estadual n.º 20.933/2021 (cuja compreensão adequada depende de que seja lido em conjunto com os arts. 16, 19 e 20 do mesmo diploma legal) também implica violação à autonomia administrativa das Universidades.

A despeito de aludir à autonomia didático-científica e administrativa, o *caput* do referido dispositivo textualmente aponta que o objetivo do mecanismo engendrado pela Lei Estadual n.º 20.933/2021 é estabelecer o número total de cargos em cada Universidade Pública estadual. O referido dispositivo, lido em conjunto com os arts. 16, 19 e 20 da Lei Estadual n.º 20.933/2021, permite concluir que se está a tratar do redimensionamento dos cargos de docentes e de agentes universitários das Universidades Estaduais. E, portanto, da desvinculação desses cargos das instituições universitárias para atrelá-los ao Sistema Estadual do Ensino Superior. Com efeito, o art. 14, *caput*, da Lei Estadual n.º 20.933/2021 é a reiteração do contido nos arts. 16, 19 e 20 da Lei Estadual n.º 20.933/2021, de modo que também merece ser declarado inconstitucional.

Outrossim, os parágrafos do referido art. 14 também merecem ser declarados





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

inconstitucionais.

Os §2º, §3º, §4º e §5º, do art. 14, da Lei Estadual n.º 20.933/2021, ao lado do Anexo II da mesma lei, disciplinam o cálculo do redimensionamento dos cargos, apontando como deve ocorrer o arredondamento dos valores (§2º), como se atuará em relação a Universidades Estaduais que possuam, na atualidade, mais cargos que aqueles preconizados pelos cálculos previstos na Lei Estadual n.º 20.933/2021 (§3º) e como se atuará em relação a Universidades que possuam menos cargos que aqueles preconizados pela Lei Estadual n.º 20.933/2021 (§4º e §5º). Na medida em que se compreende que o expediente da desvinculação dos cargos das Universidades fere a autonomia universitária, os dispositivos de lei que operacionalizam essa desvinculação também merecem ser declarados inconstitucionais por violação aos arts. 180 da CE e art. 207 da CR.

Por sua vez, o §1º, do art. 14, também não atende aos ditames constitucionais. Segundo o dispositivo, a redução no quantitativo de vagas de graduação presencial *“implicará a revisão do quantitativo de cargos docentes a que tem direito”* a Universidade.¹⁷ Nesse ponto, o dispositivo contraria as normas gerais dadas pela União na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, pois o art. 53, §1º, I, II e III, da Lei n.º 9.394/1996 expressamente prevê que ***“Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre: I- criação, expansão, modificação e extinção de cursos; II- ampliação e diminuição de vagas; III- elaboração da programação dos cursos; IV- programação das pesquisas e das atividades de extensão; (...)”*** – original sem grifo.

Se é assim, o Estado do Paraná não poderia se imiscuir na eventual redução de vagas, fixando uma espécie de sanção para as Universidades que porventura a levem a efeito. Ao fazê-lo, disciplinou tema afeto à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em afronta ao contido no art. 22, XXIV, da CR.

Indo adiante, os arts. 15, **caput §1º e §5º**; e 17 da Lei Estadual n.º 20.933/2021 também afrontam o art. 180 da CE (art. 207 da CR) e o art. 22, XXIV, da CR.

Primeiro, o art. 15 estabelece um teto para a realização dos concursos públicos pelas Universidades. De acordo com o *caput* do dispositivo, *“as Universidades Públicas Estaduais terão autonomia para autorizar e realizar os respectivos concursos públicos” “[a]té o limite de 80% (oitenta por cento) dos cargos que lhes forem atribuídos na forma desta Lei”*. Acima desse percentual, os concursos *“necessitam de aprovação governamental”* (§1º) e *“[é] nulo de pleno direito o ato do Reitor e dos colegiados superiores que autorize a abertura de concurso público para vagas que extrapolem o quantitativo autorizado por esta Lei ou para vagas sem código de vaga disponível”* (§5º).¹⁸

¹⁷ O quantitativo de cargos poderia ser mantido se a Universidade aumentar o número de vagas em outros cursos (novos ou preexistentes).

¹⁸ Na medida em que os §2º, §3º e §4º, do art. 15 tratam de providências administrativas e burocráticas referentes à realização dos concursos (homologação do concurso pela Secretaria de Estado da Administração e





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Com respeito, o dispositivo interfere diretamente na autonomia administrativa das Universidades Estaduais (art. 180 da CE e art. 207 da CR).

Mesmo que se considere viável a desvinculação efetivada pela Lei Estadual n.º 20.933/2021 (*ad argumentandum*), as Universidades ficarão proibidas de realizar concursos para o preenchimento de todas as vagas a que fazem *jus*. Além do patamar de 80% (oitenta por cento), precisarão obter autorização governamental para a realização dos certames. E isso mesmo que possuam orçamento para tanto e estejam adequadas aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000).

Note-se que o dispositivo também desborda a competência legislativa estadual, importando afronta o contido no art. 22, XXIV, da CR, pois a Lei de Diretrizes e Bases da Educação previu que a “*contratação e dispensa de professores*”, bem como a definição de “*planos de carreira docente*”, são temas a serem tratados pelos “*colegiados de ensino e pesquisa*” (art. 53, §1º, V e VI, da Lei n.º 9.394/1996).

A mesma situação ocorre com o **art. 17 da Lei Estadual n.º 20.933/2021**.

Também aqui, há um teto para a incidência do Regime de Trabalho de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE), que “*não poderá ser aplicado a mais do que 70% (setenta por cento) do total de cargos docentes que forem atribuídos a cada Universidade Pública Estadual na forma desta Lei*” (*caput*), vedando-se a atribuição desse regime “*a professor não pertencente ao quadro de servidores efetivos da instituição*” (§2º). Se, no momento da edição da lei, as Universidades possuísem quantitativo de professores nesse regime em patamar superior ao estabelecido no *caput*, poderiam manter o referido regime até a vacância dos cargos (§1º), prevendo-se a revisão do percentual em momento bastante longínquo (quatro anos após a implementação da lei) – §3º.

Aqui, há interferência na autonomia administrativa das Universidades, com reflexos diretos na autonomia didático-científica (art. 180 da CE e art. 207 da CR). Por um lado, mesmo que possuam orçamento para tanto e estejam adequadas aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000), as Universidades possuem um limitador para a atribuição do Regime de Trabalho de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE) e não podem ultrapassá-lo, o que vulnera a autonomia administrativa.¹⁹ Por outro lado, a atribuição desse regime diferenciado tem por norte a produção de conhecimento, obrigando o docente a realizar pesquisas científicas e a participar de projetos de

Providência - SEAP, adoção das providências de nomeação pela Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná – SETI, observância do Regulamento Geral de Concursos Públicos do Estado e remessa dos processos à SETI para fins de acompanhamento, auditoria e controle), compreende-se que são eles constitucionais e podem ser mantidos no ordenamento jurídico.

¹⁹ A disposição também contraria o art. 54, §1º, V e VI, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, afrontando o art. 22, XXIV, da CR.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

extensão.²⁰ Limitá-lo significa impor às Universidades uma restrição para a produção científica, para a realização de pesquisas e de projetos de extensão, vulnerando a autonomia didático-científica e a parcela final do art. 180 da CE (e art. 207 da CR), que preconiza o “*princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão*”.

O mesmo problema é verificado no **art. 22, §3º e §4º, da Lei Estadual n.º 20.933/2021**.

De acordo com os dispositivos, professores temporários contratados em regime de 40 (quarenta) horas devem ministrar, pelo menos, dezoito horas-aula na graduação (§3º). Para os contratados por menor lapso de tempo, pelo menos metade da carga horária deve ser dedicada a aulas da graduação (§4º). Com efeito, as disposições ferem a autonomia didático-científica das Universidades (art. 180 da CE e art. 207 da CR), que não têm liberdade para definir as atividades dos professores que contrata; viola o art. 22, XXIV, da CR, pois prevê disciplina para tema que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação reservou ao colegiado superior de cada Universidade (art. 53, §1º, V, da Lei n.º 9.394/1996) e compromete a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, privilegiando um dos pilares (ensino na graduação) em detrimento dos demais (ensino na pós-graduação, realização de pesquisas e de projetos de extensão) – em contrariedade à parcela final do art. 180 da CE e do art. 207 da CR.

II.2.7. A revisão das regras da Lei Estadual n.º 20.933/2021 e a fixação de regras de transição: a inconstitucionalidade dos arts. 52 a 54 da Lei Estadual n.º 20.933/2021

Indo adiante, tem-se que o **art. 52 e parcela do art. 54 da Lei Estadual n.º 20.933/2021** também são inconstitucionais em razão do desrespeito à autonomia universitária (art. 180 da CE e 207 da CR).

Primeiro, o **art. 52** indica que os índices estabelecidos pelo Anexo II “*poderão ser revisados por Lei do Poder Executivo Estadual, após o mínimo de quatro anos de sua vigência*”. Na medida em que os índices do Anexo II apontam, ao fim, o quantitativo de docentes e de agentes universitários que cada Universidade “tem direito”, operacionalizando a centralização dos cargos no “Sistema Estadual de Ensino Superior” e a respectiva desvinculação dos cargos das Universidades Estaduais, entende-se que o art. 52 é inconstitucional pelos motivos explicitados no item II.2.6. Assim como há interferência na autonomia administrativa das Universidades quando se outorga ao Poder Executivo a fixação do quadro de pessoal de cada Universidade, essa intromissão também ocorre quando se confere à Chefia

²⁰ Conforme destaca **Carlos Eduardo Caldarelli** e outros, “*A participação dos docentes com tempo integral dedicação exclusiva (Tide) é outro fator preponderante na definição da capacidade de produzir conhecimento científico da instituição, isso porque exige do docente a participação em projetos de ensino, pesquisa e extensão, os quais tem por objetivo a produção acadêmica.*” (“Análise de indicadores de produção científica e geração de conhecimento nas universidades estaduais paranaenses”. **Teoria e evidência econômica**, ano 20, n. 43, jul./dez. 2014, p. 323).





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

do Poder Executivo a revisão dos índices utilizados para a definição desse quadro de pessoal.

Depois, o **art. 54** aponta que “fontes de dados”, “período de coleta” e “metodologia de auditoria para apuração dos dados” que não estiverem expressos nos Anexos I e II serão “estabelecidos por portaria da SETI”. Portanto, além da distribuição do orçamento na rubrica “Outras Despesas Correntes (ODC)” tratada no Anexo I, a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI) possui potencial de ingerência na definição do quantitativo de pessoal que será atribuído a cada Universidade. Afinal, é disso que trata o Anexo II. Se nem todos os dados necessários aos cálculos estão expressos no Anexo II e a omissão será suprida pela SETI, é possível antever a possibilidade de ingerência direta na definição do número de cargos que será destinado a cada Universidade. Assim, a referência ao Anexo II contida no art. 54 merece ser declarada inconstitucional, por ofensa à autonomia universitária (art. 180 do CE e art. 207 do CR).

Por fim, o **art. 53** merece ser declarado parcialmente inconstitucional sem redução do texto.

De acordo com o dispositivo, a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI) e a Secretaria de Estado de Administração e Previdência (SEAP) editarão portaria conjunta, fixando as regras de transição que serão aplicadas às Universidades até que sejam implantados os parâmetros fixados na Lei Estadual n.º 20.933/2021.

Embora seja possível a aplicação do dispositivo em relação aos temas da Lei Estadual n.º 20.933/2021 que se reputam constitucionais (tais como a definição das diretrizes para elaboração da proposta orçamentária, indicação dos valores que se pretende repassar a título de outras despesas correntes e o procedimento de gestão de pessoal), o mesmo não se pode dizer sobre o redimensionamento de pessoal a ser atribuído a cada Universidade Estadual. Na medida em que se compreende que tal parcela da Lei Estadual n.º 20.933/2021 é inconstitucional por inobservância da autonomia administrativa conferida às Universidades, também não é possível que se admita a edição de portaria conjunta voltada à edição de regras de transição que conduzam essas modificações. Essa impossibilidade torna-se ainda mais clara quando se tem em conta que a definição de tal regramento ocorrerá por intermédio de órgãos centrais, reforçando, ainda mais, a violação da autonomia universitária.

Em casos tais (nos quais é necessário afastar a incidência da norma em hipóteses determinadas), a técnica de controle de constitucionalidade a ser empregada envolve a declaração de nulidade parcial sem redução do texto.

Como esclarecem **Daniel Sarmiento** e **Cláudio Pereira de Souza Neto**, “Há hipóteses em que não existe ambiguidade ou polissemia no texto normativo, mas em que parte de seu campo de incidência não pode se submeter à aplicação da norma, sob pena de ofensa à Constituição. Essa parte inconstitucional, por outro lado, não está prevista em fragmento autônomo do texto, cuja supressão





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

seja suficiente para a eliminação do vício de inconstitucionalidade. Nessa hipótese, é possível proferir decisão com declaração de inconstitucionalidade sem redução do texto, mas o caso não será de interpretação conforme à Constituição. O que o Judiciário faz nesse caso não é optar por uma dentre várias opções possíveis franqueadas pelo texto normativo – como ocorre na interpretação conforme à Constituição –, mas sim suprimir uma fração do campo de incidência da norma, sem atingir-lhe o texto.”²¹

II.2.8. A previsão de fechamento dos cursos com baixa procura: a inconstitucionalidade do art. 58 da Lei Estadual n.º 20.933/2021

Por fim, também se vislumbra inconstitucionalidade no art. 58 da Lei Estadual n.º 20.933/2021.

De acordo com o dispositivo,

“Art. 58. As Universidades Públicas Estaduais com cursos de graduação que registrem, por três anos consecutivos, um número total de alunos matriculado menor do que 50% (cinquenta por cento) do número total de vagas, ficam obrigadas a apresentar à SETI um plano de recuperação de matrículas para os três anos subsequentes, **sob pena de perder a autorização de funcionamento dos referidos cursos.**

§1º Caso o plano de recuperação, ao final do terceiro ano, não recoloca o nível de matriculados acima do patamar mínimo estabelecido no *caput* deste artigo, a SETI instaurará processo de reavaliação da autorização de funcionamento do curso.

§2º Será oportunizada às Universidades Públicas Estaduais, em rito estabelecido por portaria da SETI, a ampla defesa e o contraditório antes da decisão final que poderá resultar em:

I- autorização de funcionamento com ressalvas, onde novas medidas de recuperação do nível mínimo de matriculados serão indicadas;

II- **não renovação da autorização de funcionamento do curso de graduação.**” (original sem grifo).

De forma mais direta: o dispositivo autoriza a extinção de cursos de graduação com baixa procura.

Com todo o respeito que é devido, o dispositivo se imiscui em tema diretamente atrelado à autonomia didático-científica das Universidades Estaduais (art. 180 da CE e art. 207 da CR). Com efeito, a definição sobre a abertura ou fechamento de um curso é aspecto central dessa autonomia, não sendo possível haver ingerência de órgãos estatais centrais quanto a esse ponto. Aliás, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação expressamente indica que, “[p]ara garantir a autonomia didático-científica das universidades”, a “criação, expansão, modificação e extinção de cursos” é tema a ser decidido pelos “colegiados de ensino e pesquisa” das instituições universitárias (art. 53, §1º, I, da Lei n.º 9.394/1996). No momento em que o Estado do Paraná editou norma que contraria ao previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, legislou sobre tema que não lhe é afeto, desbordando os limites de sua competência legislativa, em nítida afronta ao art. 22, XXIV, da CR.

Sobre a questão, é oportuno salientar que o **STF** já reconheceu a inconstitucionalidade de

²¹ **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho.** 2ª ed., 3ª reimp., Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 458-459.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

medidas bem menos gravosas pretendidas por outros estados. Em caso no qual a lei permitia que o Chefe do Poder Executivo autorizasse a construção de um novo *campus*, o STF reconheceu a inconstitucionalidade da lei autorizativa:

“CAMPUS UNIVERSITÁRIO – LEI ESTADUAL – PODER EXECUTIVO – AUTORIZAÇÃO. Surge conflitante com a autonomia universitária – artigo 207 da Constituição Federal – lei do Estado autorizando o Chefe do Poder Executivo local a criar *campus* universitário.” (STF, Pleno, ADI 2367, Min. Marco Aurélio, j. 10.10.2019).

O mesmo ocorreu quando determinado estado da federação pretendeu que o escritório-modelo vinculado à Universidade Estadual prestasse atendimentos em finais de semana a presos em flagrante:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte. Obrigação de a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana aos necessitados presos em flagrante delito. Violação da autonomia universitária. Vício formal. Ação julgada procedente. Modulação. Efeitos *ex nunc*. 1. **A previsão da autonomia universitária vem consagrada no art. 207 da Carta Política. Embora não se revista de caráter de independência (RMS nº 22.047/DF-AgR, ADI nº 1.599/UF-MC), atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmago próprio das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas.** 2. A determinação de que o escritório de prática jurídica preste serviço aos finais de semana, a fim de atender necessitados presos em decorrência de flagrante delito, implica necessariamente a criação ou, ao menos, a modificação de atribuições conferidas ao corpo administrativo que serve ao curso de Direito da universidade. Isso sem falar que, como os atendimentos serão realizados pelos acadêmicos do Curso de Direito cursando o estágio curricular obrigatório, a Universidade, obrigatoriamente, teria que alterar as grades curriculares e os horários dos estudantes para que desenvolvessem essas atividades em regime de plantão, ou seja, aos sábados, domingos e feriados. **Peca, portanto, o diploma legislativo em sua totalidade, porque fere a autonomia administrativa, a financeira e, até mesmo, a didático-científica da instituição, uma vez que ausente seu assentimento para a criação/modificação do novo serviço a ser prestado.** 3. Por outro lado, verifica-se que o escopo da legislação é o suprimento parcial da deficiência do poder público em assegurar aos hipossuficientes o direito à assistência judiciária integral e gratuita (art. 5º, LXXIV, CF/88) e o amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF/88). Ao invés de o Poder Público desempenhar esse dever fundamental por intermédio da Defensoria Pública, a teor do art. 134 da Constituição Federal, procurando, ao máximo, mitigar as deficiências dessa instituição permanente e essencial à Justiça, o legislador potiguar, em substituição, impôs, nos casos de ausência de defensor público constituído, que essa atividade fosse desempenhada por estudantes da universidade estadual, a qual, frise-se, tem por objetivo precípuo as atividades de ensino superior, mas que, aos finais de semana e feriados, passaria a desempenhar, obrigatoriamente, por intermédio de seu corpo de alunos e professores, funções de assistência jurídica integral e gratuita aos financeiramente hipossuficientes. Note-se, inclusive, que essa atividade, conforme dispõe o art. 2º, § 2º, da lei estadual, deve ensejar o pagamento, pelo Poder Executivo, de “*remuneração ao estudante/plantonista*”. Nada impede, no entanto, que o Estado do Rio Grande do Norte realize convênio com a Universidade para viabilizar a prestação de serviço de assistência judiciária aos necessitados. 4. Os arts. 2º e 3º da Lei nº 8.865/06, resultante de projeto de lei de iniciativa parlamentar, contêm, ainda, vício formal de iniciativa (art. 61, § 1º, II, c, CF/88), pois criam atribuições para a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e dos Desportos (art. 2), para a Secretaria de Estado de Defesa Social e Segurança Pública (art. 2º) e para a Polícia Civil (art. 3º), sem observância da regra de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual. 5. Ação julgada procedente para se declarar, com efeitos *ex nunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte. (STF, Pleno, ADI 3792, Min. Dias Toffoli, j. 22.09.2016).





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Se o Estado não pode se imiscuir em questões satélites (como a autorização para a construção de um novo *campus* e a definição das atividades de uma estrutura secundária, tal qual o escritório-modelo das Faculdades de Direito), com maior razão não pode promover interferência que, ao fim e ao cabo, pode gerar o fechamento de cursos de graduação.

Não fosse o suficiente, tem-se que o exame dessa questão não pode ignorar as modalidades de cursos que historicamente possuem baixa procura e o impacto de eventual fechamento desses cursos para a formação de professores.

Revisando-se a relação candidato/vaga dos cursos ofertados nos diferentes *campi* da UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, relativamente ao vestibular de 2022, verifica-se que cursos como Matemática (matutino/Foz do Iguaçu), Geografia (bacharelado e licenciatura/noturno/Francisco Beltrão) e Filosofia (matutino e noturno/Toledo) possuem procura inferior a 50% (cinquenta por cento) das vagas ofertadas.²² Ou seja, seriam potencialmente atingidos pelo art. 58 da Lei Estadual n.º 20.933/2021.

Note-se que a baixa procura dos estudantes ocorre, fundamentalmente, com as licenciaturas e cursos voltados à formação de professores. A relevância da questão é tal que existem pesquisas que cogitam a possibilidade de que haja um “apagão de professores” no país em 2040. Dentre outros fatores, menciona-se, exatamente, o desinteresse dos mais jovens por cursos de licenciatura.²³ Ainda, identifica-se uma tendência de que a formação de professores no Brasil ocorra principalmente por meio de cursos à distância ofertados em instituições privadas²⁴, com fortes indicativos de que tais cursos possuem qualidade inferior àqueles oferecidos presencialmente.²⁵

Em um cenário como esse, considerando o papel social a ser cumprido pelas Universidades Públicas em geral (e pelas Universidades Estaduais paranaenses em especial), decisões sobre fechamento de cursos não podem se pautar por um critério estritamente quantitativo. Quando o faz,

²² As informações constam em documento disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.unioeste.br/portal/arq/files/ingresso/DCV/Vestibular/2022/Concorrenca.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2023.

²³ INSTITUTO SEMESP. **Risco de apagão de professores no Brasil**. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2022/09/pesquisa-semesp-1.pdf>. Acesso em 07 fev. 2023. A pesquisa subsidiou a seguinte notícia veiculada na imprensa: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2022/09/29/brasil-pode-enfrentar-apagao-de-professores-em-2040-diz-pesquisa.ghtml>. Acesso em 07 fev. 2023.

²⁴ TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Nota Técnica: Panorama dos concluintes em cursos de formação inicial de professores**, jul. 2022. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/07/nota-tecnica-panorama-dos-concluintes-em-cursos-de-formacao-inicial-de-professor-res.pdf>. Acesso em 07 fev. 2023.

²⁵ TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Formação inicial de professores no Brasil: panorama sobre ingresso, matrículas, conclusão em cursos de Pedagogia e Licenciaturas nas modalidades presencial e a distância**, ago. 2019. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/317.pdf?1619510590>. Acesso em 07 fev. 2023.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

viola não somente os aspectos centrais da autonomia didático-científica das Universidades (nos moldes acima mencionados), como também afronta o direito à educação protegido constitucionalmente (art. 177 da CE e art. 205 da CR). E isso não somente em relação ao acesso à educação superior (garantido constitucionalmente pelos arts. 179, V, da CE e 208, V, da CR), mas também pelo comprometimento gerado para a qualidade do ensino em outros níveis (arts. 178, V, da CE e 206, VII, da CR)

Portanto, o art. 58 da Lei Estadual n.º 20.933/2021 envolve a violação não somente dos arts. 180 da CE, 207 da CR e 22, XXIV, da CR, como também compromete o próprio direito à educação protegido constitucionalmente (arts. 177; 178, V; e 179, V, da CE e arts. 205; 206, VII; e 208, V, da CR).

III- Conclusão

Por todo o exposto, a Procuradoria-Geral de Justiça promove pela admissão do **Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino de Maringá – SINTEEMAR** como *amicus curiae* e, no mérito, pela parcial procedência do pedido, a fim de que **(a)** seja reconhecida a inconstitucionalidade formal ou material dos **arts. 13, par. único; 14, 15, caput, §1º e §5º; 16; 17; 19; 20; 22, caput, §3º e §4º; 52; 58 da Lei Estadual n.º 20.933/2021** em razão de violações ao art. 180 da Constituição do Estado do Paraná (corolário do art. 207 da Constituição da República), ao art. 22, inciso XXIV, da Constituição da República e ao contido nos arts. 177; 178, V; e 179, V, da Constituição do Estado do Paraná (corolários dos arts. 205; 206, VII; e 208, V, da Constituição da República); **(b)** seja reconhecida a inconstitucionalidade formal ou material das expressões **“observados os limites obedecidos nesta Lei”, contida no caput, do art. 21; “exclusivamente e” do §1º, do art. 22; “observados os códigos de vaga de cada universidade”, constante no art. 23; e “e II”, contida no art. 54, todos da Lei Estadual n.º 20.933/2021**, em razão de violação ao art. 180 da Constituição do Estado do Paraná (corolário do art. 207 da Constituição da República), bem como do art. 22, inciso XXIV, da Constituição da República; **(c)** seja declarada, por arrastamento, a inconstitucionalidade do **Anexo II, da Lei Estadual n.º 20.933/2021** e da expressão **“definidos pelo Art. 16 desta Lei”, contida no item XVII, do Anexo I, da Lei Estadual n.º 20.933/2021**; e **(d)** seja declarada a inconstitucionalidade parcial sem redução do texto do **art. 53 da Lei Estadual n.º 20.933/2021**, a fim de afastar a incidência do dispositivo relativamente à edição de regras de transição referentes à desvinculação do quadro de pessoal das Universidades Estaduais tratada no Capítulo VI da Lei Estadual n.º 20.933/2021.

Curitiba, 10 de fevereiro de 2023.

Mauro Sérgio Rocha
Subprocurador-Geral de Justiça

Andreia Cristina Bagatin
Promotora de Justiça

