

## **PARECER**

ANTEPROJETO DA LEI GERAL DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO PARANÁ (LGU). PROPOSTA APRESENTADA PELA SUPERINTENDÊNCIA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO (SETI) COM O OBJETIVO DE “INTEGRAR E PADRONIZAR O SISTEMA UNIVERSITÁRIO PARANAENSE”. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE PRINCÍPIOS E BASES E ESTABELECEER NORMAS GERAIS SOBRE EDUCAÇÃO. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. OFENSA MATERIAL À CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

### **Guilherme Cavicchioli Uchimura**

Mestre e Doutorando em Políticas Públicas pelo PPPP/UFPR - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina. Associado ao IPDMS - Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais. Membro do Conselho Editorial do periódico *Insurgência: Revista de Direitos e Movimentos Sociais*.

### **Fabiane Fernanda da Silva**

Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina.

A autonomia é o espaço de discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa infralegal de cada universidade para o excelente desempenho de suas funções constitucionais. Reitere-se: universidades são espaços de liberdade e de libertação pessoal e política. Seu título indica a pluralidade e o respeito às diferenças, às divergências para se formarem consensos, legítimos apenas quando decorrentes de manifestações livres.

*Carmén Lúcia, Ministra do Supremo Tribunal Federal,  
em decisão proferida no julgamento da ADPF 548  
(27 de outubro de 2018)*

*Sumário. I. O Anteprojeto da LGU: considerações introdutórias. II. Aspectos jurídicos da autonomia universitária. III. Invasão ou usurpação de competência legislativa privativa da união – Inconstitucionalidade formal. IV. Ofensa material à garantia constitucional da autonomia universitária. V. Conclusões.*

1. **O Sindicato dos Professores do Ensino Superior Público Estadual de Londrina e Região – SINDIPROL/ADUEL** é entidade representativa constituída para defesa dos interesses dos docentes universitários da Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Estadual do Paraná – Campus Apucarana (UNESPAR/Apucarana) e Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP).

2. A entidade realizou consulta à sua assessoria jurídica a respeito dos aspectos jurídicos de anteprojeto de lei apresentado pela Superintendência de Ciência e Tecnologia do Estado do Paraná (SETI) com o objetivo de “*integrar e padronizar o sistema universitário paranaense*”, por esta denominado Lei Geral das Universidades Estaduais do Paraná (LGU).

3. Em termos de metodologia, o presente parecer foi construído a partir da análise técnica dos possíveis efeitos da integração da LGU ao ordenamento jurídico brasileiro, caso aprovado e sancionado o referido anteprojeto. Abrangeu o estudo aprofundado da doutrina constitucionalista e administrativista especializada e atualizada, a interpretação sistemática das normas vigentes no direito brasileiro, a aplicação de acúmulos instrumentais do campo da análise de políticas públicas e a pesquisa

jurisprudencial do tema da autonomia universitária no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF).<sup>1</sup>

4. Em síntese, os procedimentos mencionados conduziram às seguintes conclusões:

- a. os arts. 1º a 14 e os arts. 27 a 28 do Anteprojeto da LGU padecem de inconstitucionalidade formal por invasão de competência privativa da União para estabelecer diretrizes e bases e editar normas gerais em matéria de educação;
- b. os arts. 17 a 23 do Anteprojeto da LGU padecem de inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da autonomia universitária;
- c. considerada como um todo orgânico, caso aprovada e sancionada, a LGU seria um instrumento incompatível com o tratamento conferido às instituições de ensino superior dado pelo ordenamento jurídico nacional e com os sentidos de diversidade e de desenvolvimento educacional, científico e tecnológico com os quais as universidades públicas estaduais, em harmonia com a Constituição Federal, devem ser construídas.

5. Demonstraremos, na sequência, os fundamentos que conduzem, conforme as técnicas de análise legislativa empregadas, a tais conclusões.

## **I. O ANTEPROJETO DA LGU: CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS**

6. No mês de março de 2019, foi apresentado pela SETI à comunidade universitária paranaense documento intitulado “*Lei Geral das Universidades Estaduais do Paraná: Proposta de um anteprojeto de lei*”, cujo resumo é assim exposto:

A construção histórica do sistema universitário paranaense permite compreender as diferenças existentes entre as sete Universidades que integram o Sistema Estadual de Educação Superior do Paraná. Estas

---

<sup>1</sup> Ao longo dos mais de trinta anos de vigência da Constituição Federal de 1988, os ministros que compõem o STF têm se debruçado sobre o tema da autonomia universitária em uma diversidade de situações discutidas e julgadas. Em pesquisa jurisprudencial, realizamos o levantamento dos julgados em que o tribunal abordou a questão da autonomia universitária. Obtivemos, por resultado, a seguinte listagem: ADI 51; ADI 578; ADI 938; ADI-MC 1511; ADI-MC 1599; ADI-MC 2367; ADI 2806; ADI 3324; ADI 3330; ADPF 548; AI 647482 AgR; AI 699740; AI 724404; AI 855359; ARE 694618; ARE 736887; ARE 751425; ARE 756192; ARE 777060; ARE 781819; MS 21074; MS 22412; RCL 2280; RE 241050; RE 331285; RE 362074; RE 452723; RE 553065; RE 566365; RE 571282; RE 576710; RE 597285; RMS 22047; RMS 26199; RMS 22111. A partir do levantamento das ementas, foram selecionados para análise os processos cujo teor de discussão e decisão pudesse estar relacionado, direta ou indiretamente, com as proposições veiculadas pelo governo paranaense no Anteprojeto da LGU. Os resultados destes procedimentos serão discutidos ao longo do parecer.

diferenças, ao longo do tempo, determinaram a identidade organizacional da IEES, no contexto das múltiplas realidades locais.

A presente proposta de lei possui o objetivo de integrar e padronizar o sistema universitário paranaense sem perder as características locais e potencialidades regionais. Dois princípios norteiam o presente projeto: i) padronização mínima obrigatória de gestão de pessoal, custeio e investimento, entre todas as universidades, tendo como base as diretrizes curriculares mínimas definidas em âmbito nacional; e ii) plena autonomia administrativa-patrimonial, didático-científico e de pessoal por meio do plano de desenvolvimento institucional de cada instituição, em observância aos ditames constitucionais.

7. O documento, neste parecer referido como *Anteprojeto da LGU*, conta com a seguinte estrutura geral:

|   |                  |
|---|------------------|
| Disposições Preliminares  | (art. 1º)        |
| CAPÍTULO I – Da Natureza Jurídica                                   | (arts. 2º e 3º)  |
| CAPÍTULO II – Dos Princípios e das Finalidades                      | (arts. 4º e 5º)  |
| CAPÍTULO III – Da Autonomia   | (arts. 6º a 14º) |
| SEÇÃO I - Da Autonomia Didático-Científica                          | (arts. 9º e 10)  |
| SEÇÃO II - Da Autonomia Administrativa e Escolha de seus Dirigentes | (arts. 11 e 12)  |
| SEÇÃO III - Da autonomia de Gestão Financeira e Patrimonial         | (arts. 13 e 14)  |
| CAPÍTULO IV - Do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais   | (art. 15)        |
| CAPÍTULO V – Do Financiamento das Universidades Estaduais           | (arts. 16 a 26)  |
| CAPÍTULO VI – Da Criação e Manutenção de Novos Cursos de Graduação  | (arts. 27 e 28)  |
| CAPÍTULO VII – Das Disposições Gerais                               | (arts. 29 e 30)  |

8. Vale ressaltar que, no sumário do documento, distintamente do corpo do texto, o Capítulo IV aparece com o título “*Do Regime de Trabalho e das Disposições Gerais*”, estranha disparidade sobre a qual se desconhece o motivo.

9. Nos itens seguintes deste parecer, realizaremos a análise do conteúdo do Anteprojeto da LGU em três etapas.

10. Em um primeiro momento, apresentaremos uma síntese sobre a evolução histórico-jurídica da autonomia universitária na realidade brasileira (Seção II). Tal discussão é central para a análise sobre qualquer proposta de reorganização da educação superior em seu aspecto normativo. Na sequência, analisaremos ao Anteprojeto da LGU em seus *aspectos formais*, verificando-se o teor de sua proposta à luz da divisão de competências legislativas estabelecida pela Constituição Federal de 1988 (Seção III), e em seus *aspectos materiais*, verificando-se em que medida este é ou não compatível com os princípios organizativos da universidade pública vigentes no ordenamento jurídico nacional (Seção IV). Por fim, apresentaremos as conclusões resultantes deste processo de análise (Seção V).

## II. ASPECTOS JURÍDICOS DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

11. A história da autonomia universitária no Brasil remete ao Decreto 8.659/1911 (Reforma Rivadávia Correia), pelo qual se atribuiu autonomia didática e administrativa às instituições de ensino superior do Brasil. O art. 2º assim dispunha: “*os institutos, até agora subordinados ao Ministério do Interior, serão, de ora em diante, considerados corporações autônomas, tanto do ponto de vista didático, como do administrativo*”. Doravante, o instituto apareceu em outras legislações sob as seguintes redações:

Decreto-lei nº 19.851/1931 (Reforma Francisco Campos)

Art. 9º As universidades gozarão de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, didática e disciplinar, nos limites estabelecidos pelo presente decreto, sem prejuízo da personalidade jurídica que tenha ou possa ser atribuída pelos estatutos universitários a cada um dos institutos componentes da universidade.

Lei nº 5.540/1968 (Reforma Universitária de 1968)

Art. 3º As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.

12. Com o fim do período do regime militar no país, a educação e a organização das universidades foram temas intensamente debatidos pela sociedade brasileira. Neste contexto, a *constitucionalização da autonomia universitária* foi resultado do trabalho de elaboração normativa da Assembleia Constituinte de 1987-1988.<sup>2</sup> Neste âmbito, foram debatidas diversas concepções sobre a organização institucional das universidades. Entre posições diversas, a vitória na Assembleia Constituinte foi a da “*autonomia tradicional (sem regulamentação)*” associada à “*concepção de universidade de pesquisa*”.<sup>3</sup> Tal concepção foi expressa normativamente no art. 207 da Constituição Federativa da República Brasileira, consubstanciando-se na redação que, após três décadas de vigência, permanece inalterada:

Constituição Federativa da República Brasileira de 1988

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

---

<sup>2</sup> Sobre esta questão, ver RANIERI, Nina. *Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994, uma das obras de referência o tema.

<sup>3</sup> RANIERI, Nina. *Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios*. *Educação & Sociedade*, v. 39, n. 145, p. 946-961, 2018. p. 950.

13. Todas as instituições de ensino superior nacionais são disciplinadas por este núcleo normativo, vale ressaltar, *de caráter constitucional e autoaplicável*. As normas constitucionais, como se sabe, possuem superioridade hierárquica em relação às demais espécies de normas jurídicas. Para que tenham validade, as leis e regulamentações infralegais devem, pois, com ela ser compatíveis.

14. Ainda que se possa perceber certo entendimento no STF de que, em sentido estrito, o conteúdo de tal autonomia tenha permanecido o mesmo, tal como estava previsto na Lei 5.540/1968,<sup>4</sup> o fato é que “a *constitucionalização da autonomia universitária conferiu maior segurança e estabilidade às atividades universitárias em relação à legislação anterior, posto que apenas mediante emenda constitucional poderá ser alterada a garantia*”.<sup>5</sup>

15. A autonomia universitária não deve, ademais, ser interpretada por si só. Trata-se de regra que, na organização do texto constitucional, encontra-se insculpida em seção intitulada “*Da Educação*”.

16. Esta seção inicia-se com a seguinte previsão: “*A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*” (art. 205). Neste escopo se insere o ensino superior, devendo o Estado garantir, na forma do inciso V do art. 208, o “*acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um*”. Ademais, a Constituição Federal estabelece em seu art. 206, como princípios do ensino, a “*liberdade de aprendizado, ensino, pesquisa e divulgação*” (inciso II), a “*gestão democrática*” (inciso VI) e a “*garantia de padrão de qualidade*” (inciso VII).

17. A autonomia universitária (art. 207), situada entre os dispositivos mencionados, constitui-se exatamente como a forma organizativa de mediação definida pelo poder constituinte para que o Estado, confiando às instituições de ensino superior públicas a capacidade de auto-administração, atinja a efetivação de seus deveres neste nível educacional à luz dos princípios mencionados. A garantia da autonomia universitária está profundamente atrelada, portanto, à efetividade do ensino, da pesquisa e da extensão como elementos indissociáveis do ensino superior público nacional. Trata-se, tal como prevê o texto constitucional, de um princípio organizativo condicionante do objetivo maior constitucional: a efetivação do direito à educação.

18. Neste sentido, mesmo na obra de um jurista como Ives Gandra Martins, sustenta-se que a Constituição Federal de 1988 atribuiu autonomia às universidades

---

<sup>4</sup> Cf. CIRNE, Mariana Barbosa; PAIXÃO, Cristiano. História constitucional do princípio da autonomia universitária no Supremo Tribunal Federal. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 63, n. 3, p. 105-133, set./dez. 2018.

<sup>5</sup> RANIERI, Nina. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. Educação & Sociedade, v. 39, n. 145, p. 946-961, 2018. p. 950.

públicas justamente com o desígnio de “*proteger o ensino superior de qualquer tipo de manipulação, de política partidária e de autoritarismo*” e, assim, garantir que estas instituições cumpram suas funções essenciais: o ensino, a pesquisa e a extensão.<sup>6</sup>

19. Em síntese, como resultado da evolução histórico-normativa no século vinte, a autonomia universitária é hoje garantida como regra de caráter constitucional, e como tal deve ser tratada. Para os fins do presente parecer, isto implica que o Anteprojeto da LGU seja analisado sob o prisma de suas possíveis inadequações normativas à Constituição Federal de 1988, tanto no *aspecto formal*, observando-se a divisão de competências legislativas para sua regulamentação, quanto no *aspecto material*, eis que lei estadual não pode restringir princípio organizativo constitucional.

20. Abordaremos, nos itens seguintes, cada um destes aspectos de acordo com suas particularidades.

### **III. INVASÃO OU USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

21. Na análise do Anteprojeto da LGU, o primeiro ponto a ser destacado é que, nos arts. 1º a 14 e nos arts. 27 a 28, este incorre em invasão de competência privativa da União para editar normas gerais sobre educação.

22. O sistema constitucional brasileiro adota o sistema federativo, pelo qual são reservadas à União a competência para legislar sobre determinados objetos. Assim discorre Fernando Dias Menezes de Almeida em obra especializada sobre o tema:

Assim, guarda a subordinação apenas ao poder soberano no caso o poder constituinte, manifestado através de sua obra, a Constituição -, cada centro de poder autônomo na Federação deverá necessariamente ser dotado da competência de criar o direito aplicável à respectiva órbita. E porque é a Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão não importa por qual das entidades federadas do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente. Isso tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição Federal de 1988. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 481.

<sup>7</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na constituição de 1988. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 97.



23. Entre as matérias de competência privativa da União, encontram-se as *diretrizes e bases da educação nacional* (art. 22, XXIV).<sup>8</sup> No âmbito da concorrência competente, cabe a União a edição de normas gerais em educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação, restando aos Estados e ao Distrito Federal a competência suplementar para legislar tão-somente sobre singularidades regionais sobre estas matérias (art. 24, IX).<sup>9</sup>

24. A este respeito, José Afonso da Silva sustenta o seguinte:

**Essa competência [art. 22, inc. XXIV] já foi exercida pela elaboração da Lei 9394, de 20.12.1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).** A competência é para estabelecer diretrizes e bases – o que no fundo, vale dizer: estabelecer normas gerais sobre a educação nacional. Quando a Constituição emprega o adjetivo ‘nacional’ já se sabe que está cuidando de assunto de interesse de toda a Nação, **por cima dos interesses de qualquer das entidades federativas.** Por isso são regras que se impõem a todas elas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. [...] Essa competência concorrente [art. 24, inc. IX] para legislar sobre a educação ajuda a esclarecer o disposto no art. 22, XXIV, que dá competência à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional [...]. Seja como for, com a competência aqui indicada fica claro que em matéria de educação cabe à União estabelecer as normas gerais (diretrizes e bases), e aos Estados e Distrito Federal normas suplementares. Abrange-se, com essas normas, também o ensino, separadamente considerando o inciso. Não se deve, porém, esquecer que à União cabe também fixar normas sobre seu próprio sistema de ensino.<sup>10</sup>

25. Como já demonstrado, a organização das universidades públicas faz parte do sistema constitucional da educação nacional, estando o art. 207 – que lhes garante “*autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial*” – localizado na Seção I do Capítulo III, intitulada “*Da Educação*” (arts. 205 a 214). Não há dúvida, portanto, de que a competência legislativa privativa da União abrange a educação superior. As diretrizes e bases a ela referentes, portanto, não podem ser regulamentadas de qualquer modo, mas tão somente por meio de lei federal aprovada pelo Congresso Nacional.

26. Tanto é assim que, como bem se sabe, ao exercer tal competência, por meio da Lei nº 9.394/1996 – *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, doravante referida pela sigla LDBEN –, a União dedicou capítulo específico na legislação para a educação superior (arts. 43 a 57). Foi exatamente nesta espécie normativa que a União cumpriu sua competência privativa constitucional, regulamentando diretrizes e bases da

---

<sup>8</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXIV - diretrizes e bases da educação nacional.

<sup>9</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 271-279. Destaques nossos.

inclusive da autonomia universitária. É este o entendimento que, conforme destacado acima, está em conformidade com as lições de José Afonso da Silva – seguramente uma das maiores autoridades nacionais no exercício da interpretação constitucional.

27. Em caso emblemático acerca desta questão, o Plenário do STF, por unanimidade, julgou procedente medida liminar para impedir que *campus* universitário fosse implementado no Estado de São Paulo por autorização legislativa, sem que a iniciativa tenha partido da própria universidade. O caso foi julgado em 05 de abril de 2001, e, sob relatoria do Ministro Maurício Corrêa, foi assim ementado:

AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). Plausibilidade da tese sustentada. 2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar. Impossibilidade. Medida liminar deferida.

28. Em seu voto, o Ministro Relator sustentou o seguinte:

Tenho, contudo, como sustentável a tese arguida quanto à violação da autonomia universitária, posto que as elevadas finalidades buscadas pelo Poder Público com vistas à implementação do ensino universal no País não o dispensam da observância dos princípios constitucionais que regem a matéria. [...]. A lei estadual, na verdade, seria inócua, se não fosse também inconstitucional. A razão é singela: não cabia ao Poder Legislativo autorizar o Poder Executivo a realizar aquilo para o que não detém competência constitucional e a proceder à instalação de *campus* universitário, mesmo que se trate de Universidade anteriormente criada pelo Poder Público. A legitimada para tomar, ou não, esta decisão é tão-somente dela própria.

29. A Ministra Carmen Lúcia, no julgamento do RE 597.285/RS, ocorrido em 9 de maio de 2012, sem que houvesse qualquer divergência dos demais ministros sobre esta questão, assim reiterou tal entendimento no STF:

**A União exerceu a competência que lhe foi outorgada pelo art. 22, inc. XXIV, da Constituição da República, ao aprovar a Lei n. 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, um conjunto de “normas gerais subordinadas aos demais princípios constitucionais” (SILVA, Ives Gandra Martins. Comentários à Constituição do Brasil. 2.ed. 3º, tomo I, São Paulo: Saraiva, 2001, p. 376). E, nas palavras de J. J. Gomes Canotilho, adotou o modelo para, entre outros objetivos, concretizar a autonomia universitária estatuída no art. 207 da Constituição da República (Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7 ed. Almedina: Coimbra, 2006). [Destaques nossos].**

30. No mesmo sentido, os seguintes julgamentos: ADI nº 3.669, relatada pela Ministra Cármen Lúcia; ADI nº 2.667-MC, relatada pelo Ministro Celso de Mello; ADI nº 2.501, relatada pelo Ministro Joaquim Barbosa; ADI nº 1.399, relatada pelo Ministro Maurício Corrêa.

31. Mais recentemente, no julgamento da ADI 4.720, o STF novamente se posicionou por unanimidade sobre a impossibilidade de lei estadual se sobrepor à Lei Federal nº 9.394/1994 (LDBEN), hipótese em que se configura, de acordo com o tribunal, a *usurpação de competência privativa da União*. O processo contou, inclusive, com manifestações pela procedência da ação da Advocacia-Geral da União<sup>11</sup> e da Procuradoria-Geral da República<sup>12</sup>. Julgado em 30 de junho de 2017, sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia, o acórdão foi assim ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EDUCAÇÃO SUPERIOR. RECONHECIMENTO DE DIPLOMAS DE PÓSGRADUAÇÃO STRICTO SENSU EXPEDIDOS POR INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DOS ESTADOS DO MERCOSUL. LEI RORAIMENSE N. 748/2009. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A internalização de títulos acadêmicos de mestrado e doutorado expedidos por instituições de ensino superior estrangeiras há de ter tratamento uniforme em todo o Estado brasileiro, devendo ser regulamentada por normas de caráter nacional. 2. A Lei roraimense n. 748/2009 macula-se por inconstitucionalidade formal, pela **usurpação de competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inc. XXIV, da Constituição da República)**. 3. A União estabeleceu os requisitos para a validação de títulos de pós-graduação stricto sensu emitidos por instituições de ensino superior de Portugal e dos Estados do Mercosul no art. 48 da **Lei n. 9.394/1996**, no Decreto n. 5.518/2005, no Decreto Legislativo n. 800/2003 e na Resolução n. 3/2011 da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE/CES) do Ministério da Educação. 3. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei roraimense n. 748/2009. [Destques nossos].

32. No caso da construção do presente parecer, trata-se, então, de orientar a análise da LGU pela seguinte compreensão: (i) a União detém competência privativa para legislar sobre as diretrizes e bases da educação superior; (ii) estas foram estabelecidas pela Lei Federal 9.394/1996 (LDBEN); (iii) o Estado do Paraná, na qualidade de ente federativo estadual, subordina-se constitucionalmente a tal legislação,

---

<sup>11</sup> “Constitucional. Lei nº 748/09 do Estado de Roraima, que veda à Administração direta e indireta do Estado exigir a revalidação de títulos obtidos em instituições de ensino superior dos países membros do Mercosul. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22, inciso XXIV, da Constituição). Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Manifestação pela procedência do pedido”.

<sup>12</sup> “Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 748/2009, do Estado de Roraima. Vedação à exigência de revalidação de títulos obtidos em Instituições de Ensino Superior dos países membros do MERCOSUL. Usurpação da competência legislativa da União. Violação aos arts. 22, XXIV, e 24, IX, § 1º E 2º, da CR. Parecer pela procedência da ação”.

não podendo, sob pena de usurpação de competência privativa da União e conseqüente violação do princípio federativo, contradizer ou mesmo inovar nesta matéria – o que se denomina inconstitucionalidade por vício formal orgânica.

33. Vejamos, à luz destes critérios, o que se propõe no Anteprojeto da LGU.

34. A descrição sumária do texto indica, introdutoriamente, o seguinte: *“Dispõe sobre os princípios, finalidades e parâmetros de financiamento das Universidades Estaduais do Paraná”*.

35. A título de considerações introdutórias, o art. 1º da proposta é o seguinte: *“Esta Lei dispõe sobre os princípios e finalidades da educação superior nas Universidades Estaduais do Paraná e institui parâmetros para o financiamento de pessoal, distribuição de recursos, criação de cursos e normatização de suas estruturas administrativa”*.

36. Na sequência, os dois primeiros capítulos tratam, respectivamente, *da natureza jurídica (I) e dos princípios e das finalidades (II)*.

37. A conclusão deste parecer é pela inconstitucionalidade, por invasão de competência legislativa privativa da União, dos respectivos dispositivos, quais sejam, arts. 2º a 5º. Conforme demonstrado acima, o Estado do Paraná não tem competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação superior, o que inclui, evidentemente, a natureza jurídica, os princípios e as finalidades das universidades estaduais.

38. Neste caso, é curioso notar que o próprio texto do Anteprojeto da LGU, no parágrafo único do art. 3º, faz menção à Lei nº 9.394/1996 (LDBEN). Porém, o sentido no qual a proposta avança, na contramão de uma leitura integrativa do ordenamento jurídico nacional, é o de apresentar manifestas inovações em relação às diretrizes e bases da educação superior estabelecidas pela legislação federal.

39. Entre os casos mais evidentes em que este tipo de inconstitucionalidade se manifesta, estão: (i) a caracterização das universidades estaduais como *“autarquias integrantes da administração indireta do Estado”* (art. 2º da LGU), omitindo a condição de gozo 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”* (art. 54 da LDBEN); (ii) o arrolamento dos critérios de *“eficiência, probidade e racionalização na gestão dos recursos”* (art. 4º, X, da LGU) e de *“compromisso com a inovação e o desenvolvimento regional”* (art. 4º, XIII, da LGU) como princípios das universidades públicas estaduais. Neste caso, tais expressões são estranhas ao disposto na LDBEN. A palavra *eficiência*, por exemplo, não aparece uma única vez em todo o texto da mencionada lei federal.

40. A justificativa do Anteprojeto da LGU é cristalina, neste sentido, ao estabelecer a seguinte premissa:

É neste contexto que se justifica a necessidade de formulação de uma lei que, ao mesmo tempo em que define a política de educação superior do Estado, estabelece parâmetros e critérios que objetivam assegurar a equidade entre as instituições que compõem o complexo de Universidades Estaduais do Paraná.

41. Ocorre que, por mais elevado que pudessem ser os objetivos de tais propostas, os âmbitos legítimos para sua deliberação são, respectivamente, o do Congresso Nacional e o das instâncias internas das universidades. Não cabe ao Estado do Paraná ampliar as disposições da LDBEN, e muito menos contradizê-las. Não lhe cabe definir “a política de educação superior do Estado”, tampouco estabelecer “parâmetros e critérios que objetivam assegurar a equidade entre as instituições que compõem o complexo de Universidades Estaduais do Paraná”. Os princípios da educação nacional são unitários e estão dispostos no art. 3º da LDBEN. As finalidades da educação superior, do mesmo modo, estão dispostas em seu art. 43. A “equidade entre as instituições”, por sua vez, é critério que não existe nas diretrizes e bases nacionais da educação superior.

42. Em síntese, as proposições do Anteprojeto da LGU que possuem esta dimensão normativa apenas podem ser *redundantes*, quando repetem a legislação federal, ou *estranhas à ordem jurídica nacional*, quando apresentam inovações ou contradizem a LDBEN. Em qualquer caso, padecem de vício de inconstitucionalidade formal. Por arrastamento, esvazia-se o conteúdo do art. 1º da LGU.

43. O mesmo raciocínio deve ser aplicado à matéria da autonomia universitária, objeto do capítulo III do Anteprojeto da LGU (arts. 6º a 14), cujas disposições da LDBEN (arts. 53 e 54) já tratam do tema. A respeito da autonomia universitária, trataremos das ofensas materiais a este princípio constitucional identificadas na análise do Anteprojeto da LGU em item próprio deste parecer.

44. O capítulo V do Anteprojeto da LGU trata da “criação e manutenção de novos cursos de graduação”. Trata-se, novamente, de matéria tratada pela LDBEN, conforme dispositivos transcritos abaixo:

Lei Federal nº 9.394/1996 (LDBEN)

Art. 9º A União incumbir-se-á de

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

[...]

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos

limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.

[...]

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

[...]

1º 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;

[...]

45. Em caso análogo, no ano de 2001, a Assembleia legislativa do Estado de São Paulo aprovou a Lei Estadual nº 10.860, estabelecendo requisitos para “*criação, autorização de funcionamento, avaliação e reconhecimento dos cursos de graduação na área da saúde, das instituições públicas e privadas de educação superior*”. A medida foi questionada no STF, tornando-se objeto da ADI 3.098-1, sob relatoria do Ministro Carlos Velloso. Por unanimidade, foi julgada inconstitucional, nos seguintes termos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. LEI 9.394, DE 1996. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE: CF, ART. 24. COMPETÊNCIA ESTADUAL CONCORRENTE NÃO-CUMULATIVA OU SUPLEMENTAR E COMPETÊNCIA CONCORRENTE ESTADUAL CUMULATIVA. I. - O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não-cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o DF, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na

segunda hipótese, poderão os Estados e o DF, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). II. - A Lei 10.860, de 31.8.2001, do Estado de São Paulo foi além da competência estadual concorrente não-cumulativa e cumulativa, pelo que afrontou a Constituição Federal, art. 22, XXIV, e art. 24, IX, § 2º e § 3º. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei 10.860/2001 do Estado de São Paulo.

46. No caso do Anteprojeto da LGU, o caso torna-se ainda mais grave na medida em que, de acordo com a proposta da SETI, uma das exigências para a criação de curso de graduação seria a “*autorização do Governo do Estado*” (art. 27, V), elencando-se como critério, ainda, as “*áreas estratégicas definidas na Política Estadual de Ciência e Tecnologia*” (art. 27, III). Trata-se, aqui, não apenas de invasão de competência legislativa, mas também de medida que esvaziaria a autonomia universitária em sua materialidade.

47. Nos termos da Constituição Federal, arts. 22, XXIV, e 24, IX, e conforme o entendimento pacificado no STF sobre o tema, a educação superior apenas pode ser regulamentada via legislação estadual nos limites de eventuais singularidades regionais, o que não se verifica em nenhum dos dispositivos acima mencionados. Concluimos, portanto, pela inconstitucionalidade formal por invasão de competência legislativa privativa da União dos arts. 1º a 14 e dos arts. 27 a 28 do Anteprojeto da LGU.

#### **IV. OFENSA MATERIAL À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA**

48. Em termos jurídicos, a educação é centralmente definida pelo seguinte comando normativo:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

49. Também se atribui ao Estado – em matéria de ciência, tecnologia e inovação – o seguinte dever:

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

§ 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.

50. É este o núcleo normativo, formado por estes dois princípios constitucionais, que funciona como eixo gravitacional da organização das universidades públicas.

51. De acordo com o art. 207, por sua vez, “*as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão*”. Em uma análise integrativa destes dispositivos basilares do sistema de ensino superior brasileiro, depreende-se que a autonomia foi a forma determinada pelo Poder Constituinte para que as universidades públicas possam adquirir e manter condições de realizar seus elevados objetivos junto à sociedade.

52. A Constituição do Estado do Paraná reproduz o art. 207 da Constituição Federal e, ademais, garante às instituições de ensino superior “*recursos necessários à manutenção de pessoal*”. Vejamos:

Art. 180. 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.

Art. 181. As instituições de ensino superior do Estado terão recursos necessários à manutenção de pessoal, na lei orçamentária do exercício, em montante não inferior, em termos de valor real, ao do exercício anterior.

53. Questão recorrente nesta seara diz respeito ao alcance normativo desta autonomia com *status* constitucional.

54. É conhecida e recorrente na jurisprudência a posição do Supremo Tribunal Federal de que a autonomia universitária não se confunde com soberania ou independência em relação ao Estado, compreensão inaugurada no ano de 1989 pelo Ministro Paulo Brossard na relatoria do julgamento da ADI 51 – primeiro processo em que o STF se debruçou sobre esta questão após o advento da Constituição Federal de 1988.

55. Isso não significa, entretanto, que a autonomia seja palavra morta insculpida na Constituição Federal. É evidente que tal posicionamento, ainda que reforçando a subordinação das universidades públicas à soberania do Poder Público, não esvazia a força normativa que o art. 207 possui. Ao STF, afinal, resguarda-se o papel de guardião, e não coveiro, do texto constitucional.

56. Vejamos, à luz desta compreensão, quais sentidos são indicados pela evolução do tratamento jurídico dado ao tema no decorrer da vigência da Constituição Federal de 1988.



57. De início, destaca-se o teor da Lei nº 9.394/1996 (LDBEN), a qual, tratando desta matéria, preceitua o seguinte:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. 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;

V - contratação e dispensa de professores;

VI - planos de carreira docente.

§ 1º 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;

V - contratação e dispensa de professores;

VI - planos de carreira docente.

[...]

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. [Destaque nosso].

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

58. No sentido jurídico-administrativo, sabe-se que as universidades públicas são constituídas como autarquias, ou seja, “*peças administrativas, com capacidade de auto-administração*”.<sup>13</sup> São autarquias, entretanto, que gozam necessariamente de estatuto jurídico especial, especificidade que assim é explicada pela professora Odete Medauar:

No tocante às universidades públicas, integrantes da Administração indireta, a autonomia assegurada constitucionalmente significa, sobretudo, um grau bem mais acentuado de liberdade de agir que o de outras autarquias. Embora a não subordinação hierárquica à Administração direta seja inerente à elaboração teórica da figura da autarquia, na prática essa liberdade é de pouco alcance. Talvez aí esteja a justificativa do empenho do legislador em ressaltar que as universidades oficiais devem ter preservada sua maior liberdade de atuar. A atual Lei de Diretrizes e Bases, no art. 54, diz que as universidades mantidas pelo Poder Público gozarão de estatuto jurídico especial. A autonomia e os objetivos das atividades universitárias impedem que se aplique às universidades oficiais o mesmo tratamento conferido às demais autarquias.<sup>14</sup>

59. Em 27 de outubro de 2018, a Ministra Carmén Lúcia, em recente e emblemática decisão proferida na ADPF 548, colocou esta questão com as palavras que nos valeram de epígrafe deste parecer e, abaixo, são novamente reproduzidas:

A autonomia é o espaço de discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa infralegal de cada universidade para o excelente desempenho de suas funções constitucionais. Reitere-se: universidades são espaços de liberdade e de libertação pessoal e política. Seu título indica a pluralidade e o respeito às diferenças, às divergências para se formarem consensos, legítimos apenas quando decorrentes de manifestações livres.

60. A autonomia universitária é uma garantia autoaplicável, ou seja, prescinde de regulação infraconstitucional. Não se trata de lacuna normativa a ser preenchida: a não inclusão da expressão “na forma da lei” no art. 207 da Constituição Federal foi uma decisão deliberada, após discussões específicas quanto a esta possibilidade, deliberada pela Assembleia Constituinte.<sup>15</sup>

61. A este respeito, destaca-se o posicionamento do jurista Ives Gandra da Silva Martins, em consulta juntada à ADI 3.330/DF:

[...] não há condicionamento a esta autonomia, nem pode haver restrição legal a turvar a eficácia dessa autonomia. **Se a lei ordinária**

---

<sup>13</sup> BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. Manual de direito administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 56.

<sup>14</sup> MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 21. ed. Belo Horizonte: Revista Fórum: 2018, p. 65.

<sup>15</sup> RANIERI, Nina. Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

**ou complementar pretender reduzir a ampla autonomia que a Constituição assegura, será uma lei complementar ou ordinária inconstitucional.** É interessante que o art. 207 não condiciona a autonomia aos termos da lei, mas apenas declara que as Universidades e os institutos de pesquisas são autônomos e, neste particular, **a lei não pode reduzi-la.** [Destques nossos].

62. É também o que se extrai de voto do Ministro Sepúlveda Pertence, proferido no julgamento da ADI nº 51:

Assegurada na Constituição, ela [a autonomia universitária] ganha amplitude independente, uma amplitude própria, em que nenhuma lei pode, a pretexto de discipliná-la, cerceá-la de tal modo que a destrua.

63. No mesmo sentido, no julgamento da ADPF 186, o Relator Ministro Ricardo Lewandowski assim se pronunciou:

Não pode, pois, a lei impor restrições àquele princípio [da autonomia universitária], sob pena de burla constitucional que torna inválida a norma elaborada. E assim é porque a Constituição apenas estabelece a obrigação universitária de as instituições de ensino darem cumprimento às normas gerais da educação nacional e à autorização e avaliação de sua qualidade pelo Poder Público.

64. Destaca-se, ainda, o preciso posicionamento do Ministro Eros Grau no julgamento do RMS 22.047-AgR:

As Universidades Públicas são dotadas de autonomia suficiente para gerir seu pessoal, bem como o próprio patrimônio financeiro.

65. No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em acórdão emblemático de lavra do Desembargador Wilson Reback no ano de 1992, ficou consignado o seguinte:

Preceituando o art. 207 da Constituição Federal, reproduzido no art. 180, da Constituição Estadual, a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial nas Universidades, **não pode a Administração pública inibir ou interferir naquela autogestão administrativa ditando normas que embarcem ou impeçam, tais como análise prévia de custos e a implantação no sistema integrado de pagamento do Estado para liberação de pagamento de pessoal.**

[...]

**As Universidades Estaduais do Paraná são autarquias, mas autarquias de natureza especial, porque a norma constitucional lhes assegura a autonomia, não só didático-científica, mas também de gestão financeira e patrimonial.** Autonomia de gestão financeira e patrimonial significa que a própria entidade vai gerir seus recursos,

aplicando-os de acordo com as próprias prioridades e administrando seu patrimônio sem ingerências outras. Autonomia quer dizer faculdade de governar a si mesmo ou autogoverno. É certo que os recursos necessários, fornecidos pelo Estado do Paraná, devem atender as normas orçamentárias, mas o Estado dispõe de mecanismos adequados de fiscalização, que não incluem a possibilidade de gestão financeira. A verba orçamentária, outrossim, não pode constituir-se em instrumento de pressão. [Destques nossos].

66. Quanto a este acórdão, destaca-se que, no dia 3 de abril de 2018, a Primeira Turma do STF negou seguimento ao Recurso Extraordinário 613.818 AgR/PR, pelo qual o Estado do Paraná o questionava no STF. O processo teve trânsito em julgado em 30 de outubro de 2018, restando vitoriosa a tese de que “*não pode a Administração pública inibir ou interferir naquela autogestão administrativa ditando normas que [a] embarquem ou impeçam*”.

67. A Lei nº 9.394/1996 (LDBEN), por sua vez, estabelece o seguinte:

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.

68. Na matéria do financiamento das universidades estaduais, existem proposições veiculadas no Anteprojeto da LGU que, por pretenderem limitar as capacidades de auto-administração das universidades, são normativamente incompatíveis com a garantia constitucional da autonomia universitária.

69. Vejamos:

Art. 17 O montante de recursos para o custeio das atividades de ensino, pesquisa, extensão e administração será estabelecido, anualmente, com base no número de alunos equivalentes por Universidade.

Parágrafo Único - Aluno-equivalente é o aluno matriculado em um determinado curso, ponderado pelo Fator de Equiparação de Carga Horária, pelo Fator de Esforço de Curso e por sua qualidade, definidos em regulamento próprio.

Art. 18 Os recursos para investimentos, além daqueles originados pela economia interna dos recursos próprios, receberão aportes por projetos específicos submetidos à SETI e, conforme a natureza da demanda, às demais instâncias do governo estadual observado a disponibilidade orçamentária.

Art. 19 O dimensionamento do número total de vagas de pessoal docente efetivo para a demanda da graduação de cada Universidade será resultado da relação do número de professores por vagas ofertadas em seus respectivos cursos de graduação.

§ 1º A relação professor/vaga é variável de acordo com as diferentes áreas de conhecimento e tem como limite mínimo um professor para cada dez alunos (1/10) e como limite máximo um professor para cada vinte e cinco alunos (1/25).

§ 2º A ponderação da relação quantitativa referida no parágrafo anterior para cada área do conhecimento será estabelecida por Decreto Governamental, a partir de proposição da SETI.

Art. 20 O número de vagas de agentes universitários não ultrapassará o montante de 70% das vagas de docentes efetivos da graduação em cada Universidade.

§ 1º Para fins de definição do número total de agentes a que faz referência o Caput, ficam excluídos os profissionais necessários para as atividades meio, como serviços de conservação patrimonial, limpeza e serviços de segurança, entre outros.

§ 2º As atividades de conservação patrimonial, serviços gerais, limpeza e vigilância serão providas por meio da terceirização de serviços.

§ 3º Os cargos de pessoal Agente Universitário referentes aos serviços referidos no parágrafo anterior são considerados extintos ao vagar.

Art. 21 As vagas docentes calculadas para fazer frente às demandas da Pós-Graduação são definidas proporcionalmente ao número de vagas docentes calculadas com base na demanda da graduação, variando de um adicional mínimo de 5% (cinco por cento) a um máximo de 18% (dezoito por cento).

§ 1º. Os percentuais que cabem a cada Universidade são fixados pela razão entre alunos de pós-graduação e vagas de graduação do ano de 2019, adicionados de três pontos percentuais, observado o limite estabelecido pelo Caput.

§ 2º O percentual definido com base no estabelecido pelo parágrafo anterior é revisado a cada 8 anos, adotando-se como ano base o ano imediatamente anterior ao da realização do cálculo.

Art. 22 As vagas totais de docentes temporários ficam fixadas em 16% (dezesseis por cento) do número de vagas dos docentes calculados com base na demanda da graduação.

§ 1º As vagas de docentes temporários têm a finalidade específica de fazer frente às hipóteses dos afastamentos legais e para eventual oferta de vagas de professores convidados, na forma da lei;

§ 2º Os docentes temporários contratados em regime de 40 horas semanais devem ministrar, no mínimo, 18 horas aula na graduação;

§ 3º O pessoal temporário contratado em regime parcial deve ministrar na graduação, no mínimo, o número de aulas equivalente a 50% de seu regime de trabalho;

Art. 23 O total de servidores colocados em disposição funcional a outros entes da federação, nas hipóteses previstas em Lei, não pode ultrapassar 1% do total de servidores de cada Universidade.

§ 1º As cargas horárias dos docentes que ocupam cargos administrativos são repostas com carga horária de docentes temporários, sem impactar o percentual definido no Art. 22.

§ 2º O quantitativo de carga horária a ser reposta de acordo com a natureza do cargo ocupado deve ser definido por Decreto a partir de proposição da SETI.

70. O arcabouço normativo, doutrinário e jurisprudencial exposto permite-nos afirmar que as disposições acima reproduzidas são incompatíveis com a garantia de autonomia conferida às universidades públicas pela ordem jurídica nacional. Trata-se de ofensa material ao art. 207 da Constituição Federal e ao art. 180 da Constituição do Estado do Paraná.

71. Não é permitido aos entes federativos estaduais restringirem, por medida legislativa ou qualquer outra forma, a autonomia universitária, sobretudo quando há conflito direto com as garantias dispostas na legislação federal. Quanto a isso, há conflitos entre o Anteprojeto da LGU e a LDBEN nas seguintes situações:

- a. Os arts. 17 e 18 do Anteprojeto da LGU conflitam com a dimensão da autonomia de gestão financeira da autonomia universitária e, mais especificamente, com a prerrogativa de elaboração dos orçamentos anuais e plurianuais, estabelecida no art. 54, § 1º, IV, da LDBEN.
- b. Os arts. 19 a 23 do Anteprojeto da LGU conflitam com a dimensão da autonomia administrativa da autonomia universitária e, mais especificamente, com as prerrogativas de contratação e dispensa de professores e de proposição do quadro de pessoal, estabelecidas no art. 53, § 1º, V, e no art. 54, § 1º, I, da LDBEN.

72. De modo geral, caso aprovada e sancionada a LGU, a aplicação dos dispositivos normativos comentados acima teria por inevitável resultado o esvaziamento da garantia da autonomia universitária das instituições de ensino superior do Estado do Paraná.

73. A palavra *universidade*, como bem ressaltou a Ministra Cármen Lúcia, é indicativa da liberdade – abrangendo pluralidades, diferenças e diversidades – que deve ser promovida no ambiente do ensino superior. A forma constitucional desta proteção é a autonomia universitária.

74. Sob a pretensa justificativa de equalização estadual, o Anteprojeto da LGU é um projeto de *uniformidade*, e não de *universidade*. No todo, por ser organicamente inculcado neste viés, trata-se de um projeto incompatível com o ordenamento jurídico nacional e com o sentido de desenvolvimento educacional,

científico e tecnológico com o qual deve se caracterizar a construção da universidade pública no país.

## V. CONCLUSÕES

75. Ao governo estadual, nos parâmetros de uma gestão consequente e responsável, recomenda-se a retirada do Anteprojeto da LGU, sob a pena de que, em uma indesejável exceção estabelecida em território paranaense e em um viés marcadamente anti-federativo, à autonomia universitária se reserve – como dizia Luis Alberto Warat, docente histórico na militância do exercício do pensamento crítico sobre o fenômeno jurídico – o inglório destino constitucional de mais uma fria “promessa de amor”.

76. O Anteprojeto da LGU não sustenta os princípios elencados pela própria SETI como premissas de sua construção. Da análise do conteúdo normativo, não se observa qualquer vinculação ou embasamento nas “*diretrizes curriculares mínimas definidas em âmbito nacional*”, tampouco a garantia da “*plena autonomia administrativa-patrimonial, didático-científico e de pessoal por meio do plano de desenvolvimento institucional de cada instituição, em observância aos ditames constitucionais*”, tais como constam os princípios no texto de justificativa que o introduz. Em um evidente movimento de centralização da administração da educação superior nos órgãos da Administração Direta do Poder Público O que se observa na proposta, ao revés, é o esvaziamento destes critérios com a negação da forma autárquica de estatuto especial das universidades.

77. Este parecer conclui que são inconstitucionais, por invasão de competência legislativa privativa da União, os arts. 1º a 14 e dos arts. 27 a 28, e, por ofensa material à garantia da autonomia universitária, os arts. 17 a 23 do Anteprojeto da LGU. Considerado como um todo orgânico, trata-se de um projeto incompatível com o tratamento conferido às instituições de ensino superior dado pelo ordenamento jurídico nacional e com os sentidos de liberdade, de pluralidade, de diferenças, de diversidade e de desenvolvimento educacional, científico e tecnológico com os quais as universidades públicas estaduais, em harmonia com a Constituição Federal, devem ser construídas.

78. Cabe-nos, por fim, ressaltar que o caráter da universidade pública e a realidade da autonomia universitária são temas há muito tempo debatidos pela categoria docente. Destacam-se como exemplos de publicações que sistematizam os resultados destas discussões o *Caderno nº 2* do ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, com edição atualizada e revisada em 2013, e a publicação *Autonomia Universitária em Debate*, organizada em 2015 pelas entidades sindicais estaduais ADUNICENTRO, ADUNIOESTE, SESDUEM, SINDIPROL/ADUEL, SINDUEPG e SINDUNESPAR. Na elaboração de qualquer proposta de legislação relacionada à estruturação das universidades públicas, a *efetiva* participação da categoria docente, a qual vivencia direta e diariamente a realidade universitária, é fundamental para



a democrática realização de uma política pública educacional com tamanha relevância para o Estado do Paraná e para a sociedade brasileira.

.....

É o parecer, ficando esta assessoria à disposição para eventuais complementações e aprofundamentos, conforme as necessidades identificadas pela entidade sindical consulente e pela categoria docente estadual.

Curitiba, 10 de julho de 2019

**ASSESSORIA JURÍDICA SINDIPROL/ADUEL**