

Ponta Grossa, 13 de junho de 2019.

A/C Diretoria Seção Sindical dos Docentes da Universidade Estadual de Ponta Grossa

Ref.: Análise da proposta de projeto de Lei Geral das Universidades do Estado do Paraná

Prezados(as) Diretores(as),

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

A Superintendência de Ciência e Tecnologia do Estado (SETI), na pessoa de seu superintendente Aldo Bona, apresentou uma proposta de anteprojeto de Lei de Eficiência de Gestão Universitária (LEGU) em reunião com os Reitores, tratando de um conjunto de normas que, dentre outros aspectos, fixa condições para *“financiamento de pessoal, distribuição de recursos, criação de cursos e normatização de sua estrutura administrativa”* (art.1º).

Este anteprojeto de lei, que inicialmente teve como acrônimo LEGU, foi rebatizada de Lei Geral das Universidades Estaduais do Paraná (LGU), certamente, a fim de dissociá-la da Lei de Eficiência da Gestão do Estado (LEGE – PLC 04/2019), estreitamente relacionada.

O presente parecer se propõe a expor as pretensões do Governo do Estado através deste anteprojeto de lei, sua imbricada relação com a LEGE no que se refere ao financiamento das Universidades Estaduais e gestão de pessoal, bem como esclarecer a criação do mais alto órgão superior da administração das Universidades, subordinada à SETI, e a nova política de criação e manutenção de novos cursos de graduação. Em suma, demonstrar a

completa perda da autonomia didático-científica, administrativa e financeira das Universidades Estaduais do Paraná.

Para uma melhor compreensão dessa proposta de projeto de lei, mister se faz recordar o [parecer jurídico a respeito da Lei de Eficiência da Gestão do Estado \(LEGE\)](#), estampada no projeto de lei complementar 04/2019, ou seja, a exata percepção do alcance dessas propostas de alteração legislativa só serão eficientemente compreendidas dentro de um processo de interpretação sistemática, consistente “*em comparar o dispositivo sujeito a exegese com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto*”¹.

Como bem pontuou o jurista Carlos Maximiliano:

“Confronta-se a prescrição positiva com outra de que proveio, ou que da mesma dimanaram, verifica-se o nexó entre a regra e a exceção, entre o geral e o particular, e deste modo se obtém esclarecimentos preciosos. O preceito, assim submetido a exame, longe de perder a própria individualidade, adquire realce maior, talvez inesperado. Com esse trabalho de síntese é mais bem- compreendido”².

Em resumo, a interpretação sistemática considera que a norma não pode ser vista de forma isolada, pois o direito existe como sistema, de forma ordenada e com certa sincronia.

Essa abordagem holística ganha ainda mais relevância pelo contexto de tramitação da LEGE, que, em 20/05/2019, foi enviada para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP), contrariando compromisso firmado com o Fórum das Entidades Sindicais (FES) de suspensão da tramitação.

A LEGE estabelece teto nos gastos públicos, inclui a possibilidade de restrições e congelamentos dos reajustes salariais, avanços e crescimentos na

¹ MAXIMILIANO, Carlos. “Hermenêutica e Aplicação do Direito”. 20ª Edição. Rio de Janeiro. Forense, 2011. p. 151.

² Ob. cit., p. 155.

carreira, enquadramento salariais, transições na carreira e demais vantagens eventuais e pessoais dos servidores estaduais (art. 16, § 2º da LEGE), caso a receita não se adeque ao novo regime fiscal a ser pormenorizado pelo PDLP, cujos termos serão definidos por um Conselho regulamentado por ato do Chefe do Executivo (art. 11, § 3º da LEGE). Isso significa dizer que os direitos elementares previstos na Constituição da República, como irredutibilidade de proventos, horas extras, 13º salários, férias com 1/3, adicional noturno, licença gestante, adicional de periculosidade e insalubridade, quinquênios, licenças especiais poderão ser congelados, reduzidos ou retirados a qualquer tempo e pelo prazo de vinte anos.

Ao encontro deste contingenciamento dos direitos dos servidores, o Governo Estadual lançou uma proposta legislativa voltada exclusivamente para as Universidades Estaduais – LGU, com expressa previsão de incidência da LEGE no seu art. 16:

“Art. 16. O Estado consignará às Universidades Estaduais recursos orçamentários e financeiros necessários ao pagamento de pessoal, custeio e investimento, **de acordo com a lei orçamentária de cada exercício.**”

§1º **Após o pleno enquadramento de todas as Universidades Estaduais nos parâmetros estabelecidos por esta lei**, os ganhos de eficiência na gestão dos recursos orçamentários não serão deduzidos do orçamento dos anos subsequentes, ficando garantida a suplementação orçamentária para aplicação de superávits gerados;

(sem negrito e grifo no original)

O dispositivo submete as Universidades Estaduais à LEGE (desde que aprovada), sob pena de, uma vez não enquadradas naquelas condições, os ganhos de eficiência na gestão dos recursos orçamentários serem deduzidos do orçamento dos anos subsequentes (art. 16, §1º), alterando a natureza social das Universidades para a lógica do mercado – a lucratividade.

De fato, o art. 14 da LGU autoriza o remanejamento de recursos entre rubricas, programas ou categorias de despesa, mas esta possibilidade de autonomia das Universidades fica comprometida diante da falta de recursos para

custeio advindos do Estado ou da economia própria da IES, pois obrigará os reitores a optarem entre financiar o restaurante universitário, os funcionários de asseio e conservação (terceirizados) ou contratar professores temporários.

A principal forma de submissão das Universidades à esse novo estado de prioridades dar-se-á através do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais, CRUEP, a ser presidido pelo Superintendente da Superintendência Geral de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, SETI, com a finalidade de promover a articulação com os demais órgãos do sistema estadual na *elaboração de programas e projetos em Ciência, Tecnologia, Inovação e Ensino Superior, que propiciem o desenvolvimento do Estado do ponto de vista acadêmico, tecnológico cultural, social e econômico* (art. 15), com regulamentação própria a ser elaborada no prazo de 90 dias contados da vigência da Lei Geral das Universidades Estaduais do Paraná (art. 15, §1º).

O objetivo, através do CRUEP, é sujeitar as Universidades ao Estado, e este, por sua vez, por força da LEGE, terá suas metas estabelecidas mediante elaboração de um Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo (PDLP).

Ora, a finalidade do CRUEP será de definir a nova política universitária dentro dos padrões estabelecidos pelo PDLP, pois serão indissociáveis entre si. Os atuais Conselhos Superiores das Universidades perdem a prerrogativa mais cara das Instituições de Ensino Superior – autonomia na definição da política universitária.

Por outro lado, não há um detalhamento da extensão e limites de competência do CRUEP. Autorizar a regulamentação do mais novo e alto conselho deliberativo das IES a posteriori causa insegurança jurídica porque poderá impor outros limites – além dos já previstos neste anteprojeto, na autonomia das IES.

DO FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES:

A suposta meritocracia na distribuição de verbas entre as Universidades Estaduais será estabelecida por intermédio de uma equação por alunos equivalentes (EAEq), no qual aluno-equivalente é aquele 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. Essa distribuição de verbas deverá ser destinada somente para atividades de ensino, pesquisa, extensão e administração, deixando de lado as demais estruturas, principalmente as voltadas para os estudantes (art. 17, caput e parágrafo único).

O Governo Estadual disponibilizou propostas de equações para graduação e graduação/cursos novos, mestrado e mestrado-consolidado; doutorado e doutorado-consolidado; residências e para os cursos de graduação que não apresentarem ingressantes e para os cursos que apresentarem o número de ingressantes menor que o número de diplomados, as quais refletem a essência da proposta da SETI e ignoram a realidade e as demandas da comunidade acadêmica e da sociedade.

Na realidade, essas fórmulas são a materialização da redução de recursos, retirando, mais uma vez, a autonomia das Universidades na criação e manutenção de cursos de graduação e pós-graduação.

As fórmulas³ não possuem o detalhamento necessário mínimo para uma análise da repercussão. A da graduação, por exemplo, considera uma variável na sua especificação⁴, mas não compõe a equação.

E, mais uma vez, a regulamentação dessa EAEq será realizada posteriormente, ou seja, retira-se a autonomia das Universidades por lei para futura regulamentação por decreto governamental.

³ Pode ser acessadas no link: drive.google.com/file/d/1T5XR_BGEIhR1p-tTCJTIEF-OKGRvf96w/view

⁴ NAEG = Número de alunos equivalentes dos cursos de graduação presenciais consolidados.

A alternativa para aporte de recursos financeiros está prevista no art. 14, inciso V, o qual atribuiu competência para as Universidades Públicas Estaduais firmarem instrumentos de parceria com objetivo de arrecadar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas privadas para programas, projetos e demais finalidades de interesse público. Abre-se, desta forma, o precedente de desestatização das IES.

A manutenção de toda a estrutura universitária, tal qual se tem hoje, só será mantida se alinhada com os interesses de mercado para financiamento.

__ EQUAÇÃO DE ALUNOS EQUIVALENTES PARA GESTÃO DE PESSOAL - DOCENTES E AGENTES UNIVERSITÁRIOS:

Na mesma sistemática para distribuição de verbas entre as Universidades Estaduais através da equação de alunos-equivalentes (EAEq), a LGU estabelece uma proporcionalidade de vagas de professor efetivo com relação à demanda de cada graduação, variável de acordo com as diferentes áreas de conhecimento e tem como limite um professor para cada dez alunos (1/10) e como limite máximo um professor para cada 25 alunos (1/25), **cuja regulamentação dessa “variável” será definida por decreto governamental, a partir de proposição da SETI** (art. 19, §§1º e 2º). Há, inclusive, uma proposta de decreto nesse sentido. Todavia, a padronização da relação professor/vaga ignora as peculiaridades das graduações e as especificidades docentes, tais como, exemplificadamente, i)- departamentos que ofertam professores para outras graduações e pós-graduações; ii)- professores lotados nos estágios ou com enfoque em orientação de trabalho de conclusão de curso.

Sem olvidar, por outro lado, do processo de curricularizar a extensão, o que significa incorporar atividades de extensão às matrizes curriculares dos cursos de graduação. Repensar a extensão universitária significa, sobretudo, repensar a sala de aula e o processo de ensino-aprendizagem e o conceito de

laboratório, o que afetará, sobremaneira, a relação professor/alunos. Por isso, a padronização imposta pela proposta se mostra temerária.

A redação do art. 22, ao tratar dos professores temporários, não possui clareza quanto ao seu quantitativo e dá margem à interpretação de que, com base na demanda da graduação, as vagas docentes temporários serão de 16% do número de vagas dos “*docentes*”, porém, aqueles temporários serão contratados somente para suprir os afastamentos legais e para eventual oferta de vagas de professores convidados, na forma da lei.

O regime de trabalho dos professores temporários com 40h (T40), obrigatoriamente, será de, no mínimo, 18 horas aula na graduação e, no regime parcial, o equivalente a 50% de seu regime de trabalho – art. 22, §§ 1º à 3º. A outra hipótese de contratação de temporário, que não afetará o percentual do art. 22, será para substituir docentes que ocupem cargos administrativos, com carga horária definida por decreto governamental, por proposição da SETI.

Fica estabelecido em lei a precarização de uma grande parcela dos professores das IES, que somente poderão se dedicar, exclusivamente, ao ensino, em condições questionáveis.

Respeitado os restritos termos da LGU para contratação de professor temporário, as Universidades poderão fazê-lo, dispensando o encaminhamento à SETI (art. 24, §1º), exceto nos casos de substituição de efetivos em cargos administrativos por temporários. Para os efetivos, nos casos de aposentadoria, exoneração e falecimento, permite-se a reposição automática mediante concurso público, bastando encaminhar à SETI os pedidos de nomeação (art. 24). Embora, num primeiro momento, essa previsão garanta certa autonomia na gestão de pessoal, deve-se atentar-se ao novo pressuposto de contratação, porque o novo parâmetro a ser atendido será o da demanda da graduação, considerando a EAEq.

Desta forma, do total da demanda da graduação, o total do corpo docente será composto de 16% de temporários e 84% de efetivos, cujo número exato dependerá da EAEq.

Para definir as vagas docentes para pós-graduação, haverá um adicional sobre a demanda da graduação, de 5% à 18%, cujo percentual será fixado pela razão entre os alunos de pós-graduação e vagas de graduação do ano de 2019, adicionados de três pontos percentuais, observado o limite máximo. Fica criada, desta forma, a elite acadêmica docente, com categorias docentes nas IES.

As atividades de conservação patrimonial, serviços gerais, limpeza e vigilância serão supridas por contratação mediante terceirização e os cargos ainda existentes, ao vagar, serão extintos (§§1º à 3º do art. 20), o que implica em redução de servidores públicos, cuja folha de pagamento dos terceirizados e o risco administrativo passa a compor as despesas das IES e não mais do Estado.

Seguindo a proposta de redução de pessoal, com extinção de determinados cargos públicos de necessidade contínua das Universidades, a LGU ainda estipula que número de vagas de agentes universitários não ultrapassará o montante de 70% das vagas de docentes efetivos da graduação em cada Universidade (art. 20). Valendo ressaltar que tratam-se de efetivos, excluído o percentual de temporários. Haverá, portanto, uma drástica redução no número de agentes universitários, o que impactará nas condições de trabalho docente.

_ DA CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE NOVOS CURSOS DE GRADUAÇÃO:

A criação de curso de graduação pelas Universidades deverá atender as exigências complementares (art. 27), dentre elas, atender as áreas estratégicas definidas na Política Estadual de Ciência e Tecnologia, diretamente vinculada à

SETI, aproveitamento de pessoal existente nos quadros da instituição e ainda obter autorização do Governo do Estado.

Na hipótese de necessidade de contratações docentes, tais contratações seguirão as mesmas condições, a serem pormenorizadas futuramente por decreto governamental, da demanda de cada graduação, a teor do art. 19, §§1º e 2º, explicado no tópico anterior.

Se não bastasse a restrição imposta na criação de cursos novos, a LGU concede à SETI o poder de fechar de cursos de graduação. As Universidades com cursos de graduação que registrarem, por três anos consecutivos, um número de alunos totais matriculados menor do que 50% (cinquenta por cento) do número total de vagas, ficam obrigadas a apresentar plano de recuperação de matrículas para os três anos subsequentes, sob pena de perder a autorização de funcionamento dos referidos cursos (art. 28). A proposta de anteprojeto não apresenta em que condições esse plano de recuperação poderá ser implementado.

DO ESGOTAMENTO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: Novos Limites e Finalidades estabelecidas pela LGU

A inserção constitucional da autonomia universitária na Constituição Federal de 1988⁵, traz como consequência a sua intangibilidade por normas de hierarquia inferior: leis complementares ou ordinárias federais, estaduais e municipais, ou mesmo as Constituições dos Estados, no caso, a Constituição Estadual do Paraná (CE/PR).

A própria Constituição do Estado do Paraná, em seu art. 180, reitera expressamente que *“as universidades gozam de autonomia didático científica,*

⁵ Art. 207 - As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa, extensão e ao da integração entre os níveis de ensino”.

Assim, na ausência de proibição ou limitação na Constituição Federal ou Estadual, há que se imperar o princípio da autonomia universitária. Só as proibições ou limitações extraídas do próprio texto constitucional possuem força vinculante, como, por exemplo, uma necessidade de compatibilização entre princípios constitucionais, mediante uma interpretação constitucional harmônica, pautada nos princípios da razoabilidade ou da proporcionalidade.

Uma proposta de lei, no caso a LGU, não pode contrariar ou revogar garantia constitucional, seja federal ou estadual, porque lhe é hierarquicamente inferior e, tampouco, poderá revogar leis complementares ou ordinárias que encontrem respaldo no art. 180 da Constituição Estadual – autonomia universitária.

O que deve ser registrado e enfatizado é que esta proposta de anteprojeto de lei não poderá, em nenhum passo, restringir, reduzir, diminuir ou afetar, ainda que de modo indireto, a autonomia universitária, cujos limites, repita-se, estão na Constituição Estadual e só dela podem ser extraídos.

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

A atribuição de recursos financeiros às Universidades é dever constitucional do ente político que institui uma IES/PR, inclusive por força de outros preceitos expressos na própria Constituição Estadual, porquanto é seu dever promover e incentivar a educação e assegurar o direito ao ensino (art. 177), promover o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas, com finalidade social (art. 180, § 1º).

De outra parte, a autonomia administrativa, mais uma salvaguarda das IES/PR, é exercida através do Estatuto, do Regimento e demais atos normativos universitários, observadas por óbvio, as limitações constitucionais quando pertinentes e dantes referidas.

De fato, a LGU reconhece os “estatutos e regimentos, aprovados, em instância final, por seus colegiados superiores” (art. 3º LGU), mas exige que “*as instituições estaduais de ensino superior adaptem seus estatutos e regimentos aos dispositivos desta Lei no prazo de um ano a partir da data de sua publicação em diário oficial*” (art. 29 LGU).

A autonomia didático-científica, administrativa, patrimonial e de gestão financeira e de pessoal das IES só serão exercidas “*consoante aos limites estabelecidos nesta Lei*” (art. 6º LGU) e “*para o fiel atendimento aos princípios e às finalidades estabelecidos nesta Lei*” (art. 7º LGU).

Naquilo que não submete à LGU, há a abertura para regulamentação posterior por decreto governamental, sem garantias mínimas às IES, como ocorre com o CRUEP, que “será regido por regulamentação própria, aprovada no prazo de 90 dias a contar da vigência da presente lei” (art. 15, parágrafo único); a relação professor/vaga (art. 19, §2º LGU); a carga horária de temporário substituto de efetivo em cargo administrativo (art. 23 e §§).

Ora, a autonomia de meios – financeira e administrativa, são imprescindíveis para que as Universidades possam cumprir sua autonomia de fins - didático e científica, indissociada do ensino, pesquisa e extensão.

Em suma, o Estatuto e o Regimento Geral da Universidade, formalizados usualmente mediante Resoluções expedidas pelos órgãos universitários competentes, são os diplomas normativos, que por força de preceitos constitucionais concretizam o exercício e o conteúdo da autonomia universitária e não podem ser revogados mediante lei do Governo do Estado, como pretende a LGU.

CONCLUSÃO:

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

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

Não há como ser diferente, porque a obrigatoriedade de enquadramento das Universidades na lei orçamentária (art. 16, §1º) implica na imediata submissão ao novo regime fiscal a ser pormenorizado pelo PDLP, cujos termos serão definidos por um Conselho regulamentado por ato do Chefe do Executivo, mas a forma como se dará essa submissão será através do CRUEP, que poderá definir a nova política universitária. A regulamentação posterior desta matéria causa insegurança jurídica diante da possibilidade de novas restrições na autonomia.

A futura regulamentação das contratações docentes, efetivos e temporários, de acordo com equações de alunos-equivalentes sem um mínimo de detalhamento, não confere qualquer garantia aos servidores. Muito embora essas contratações, nos termos desta Lei Geral, passam a compor o poder discricionário das Universidades, por outro lado, a LEGE (PLC 04/2019 – vide parecer jurídico anterior), uma vez aprovada, poderá esvaziar essa autonomia, diante da possibilidade de congelamento da carreira universitária e congelamento de repasse de valores às IES. Por isso a importância da análise conjunta das duas propostas de regulamentação dos direitos dos servidores públicos e das Universidades do Estado.

Deve-se ressaltar, igualmente, a precarização do regime de trabalho dos professores temporários, porque a LGU sobrepõe as atividades de ensino em prejuízo da pesquisa e da extensão, quando, na verdade, as três atividades acadêmicas são indissociáveis. A LGU extingue a contratação de professor temporário pesquisador. Sem olvidar, por outro lado, que a LGU estabelece novo patamar mínimo de atividades de ensino, contrariando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei nº 9.394/1996⁶, que é quem define e regulariza o sistema de educação do Brasil, de acordo ao que reza a Constituição.

A própria Política Docente da UEPG (Resolução Univ. 21/2013), que trata igualmente efetivos e temporários, restará parcialmente revogada diante da criação de verdadeiras “castas” de profissionais de educação superior.

A redução dos agentes universitários para o máximo de 70% dos professores efetivos, aliado à terceirização na contratação de novos trabalhadores lotados nos setores de asseio, conservação e vigilância, com

⁶ Art. 57. Nas instituições públicas de educação superior, o professor ficará obrigado ao mínimo de oito horas semanais de aulas.

extinção dos cargos públicos vagos precariza, inclusive, as condições de trabalho docente. Essa medida implica em extinguir o suporte em Laboratórios, por exemplo.

Sobre a manutenção de cursos de graduação, está evidente que as Universidades são vistas sob a perspectiva utilitarista e ignora sua função social pautada na produção do conhecimento socialmente referenciado. É uma mudança de princípios e finalidades. As questões advindas da permanência de estudantes serão agravadas na medida em que, uma vez reduzido o investimento em políticas voltadas aos discentes, a evasão será maior.

Essa proposta de LGU dá abertura para impedir que a Universidade Estadual de Ponta Grossa possa atingir sua finalidade de “produzir, disseminar e socializar o saber filosófico, científico, artístico e tecnológico, ampliando e aprofundando a formação do ser humano para o exercício profissional por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, a produção do conhecimento e da cultura, a reflexão crítica na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática”⁷.

É o parecer.

Rodrigues & Oliveira Advogados Associados
Assessoria Jurídica da Seção Sindical dos Docentes da Universidade Estadual de Ponta Grossa

⁷ Art. 6º do Estatuto da Universidade Estadual de Ponta Grossa.