



## CONTROLE ADMINISTRATIVO E AUTONOMIA DAS IEES: O CASO DA LEI GERAL DAS UNIVERSIDADES NO PARANÁ

### ADMINISTRATIVE OVERSIGHT AND AUTONOMY OF STATE HEIS: THE CASE OF THE GENERAL LAW OF UNIVERSITIES IN PARANÁ

<i>Recebido em</i>	10/01/2026
<i>Aprovado em:</i>	13/04/2026

**Fernando de Brito Alves<sup>1</sup>**  
**Fatima Aparecida da Cruz Padoan<sup>2</sup>**

#### RESUMO

Este artigo investiga a constitucionalidade da Lei Geral das Universidades do Paraná (Lei n.º 20.933/2021) sob a ótica da tensão entre o modelo de eficiência gerencialista estatal e o princípio da autonomia universitária, consagrado no artigo 207 da Constituição Federal. A análise percorre a gênese da norma, caracterizada pelo intuito governamental de parametrizar o financiamento e a gestão de pessoal das Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES), e a conseqüente judicialização da controvérsia mediante a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0067337-19.2022.8.16.0000. Fundamentado na doutrina jurídica especializada, o estudo examina a resposta jurisdicional do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR). Conclui-se que a Corte operou uma compatibilização hermenêutica entre os princípios colidentes, validando mecanismos de controle administrativo e financeiro, ao mesmo tempo em que impôs limites constitucionais à intervenção do Poder Executivo na gestão acadêmica das universidades.

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela ITE / Bauru-SP. Mestre em Ciência Jurídica pela UENP. Graduado em Filosofia pela Universidade do Sagrado Coração e graduado em Direito pela Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro. Pós-doutorado no Ius Gentium Conimbrigae da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Procurador Geral da UENP.

<sup>2</sup> Mestrado em Contabilidade pela Universidade Federal do Paraná. Docente da UENP e Gerente de Pesquisa e Desenvolvimento da Fundação Araucária. Vice-presidente do Conselho Estadual de Educação do Estado do Paraná.



Palavras-chave: Autonomia universitária; Eficiência gerencialista; Lei Geral das Universidades; Judicialização da educação; Políticas públicas educacionais

### ABSTRACT

This article investigates the constitutionality of the General Law of Universities of Paraná (Law No. 20.933/2021) through the lens of the tension between the state's managerial efficiency model and the principle of university autonomy, enshrined in Article 207 of the Federal Constitution. The analysis traces the genesis of the norm, characterized by the government's intent to parameterize the funding and personnel management of State Higher Education Institutions (HEIs), and the subsequent judicialization of the controversy via Direct Action of Unconstitutionality No. 0067337-19.2022.8.16.0000. Grounded in specialized legal doctrine, the study examines the jurisdictional response of the Court of Justice of Paraná (TJPR). It is concluded that the Court performed a hermeneutic compatibility between the conflicting principles, validating mechanisms of administrative and financial control while imposing constitutional limits on the Executive Power's intervention in the academic management of universities.

Keywords: University autonomy; Managerial efficiency; General Law of Universities; Judicialization of education; Educational public policies

### INTRODUÇÃO

O ordenamento constitucional brasileiro de 1988 estabeleceu, em seu Artigo 207 (BRASIL, 1988), um postulado de singular envergadura: a autonomia universitária. Consagrada em sua tríplice dimensão — didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial — esta autonomia não representa uma franquia de soberania, mas uma condição *sine qua non* para a consecução dos fins da própria instituição, notadamente a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Contudo, esta prerrogativa constitucional existe em tensão perene com os mecanismos de controle do Estado-Administração, especialmente no que tange ao federalismo fiscal e à imperatividade da responsabilidade na gestão dos fundos públicos.

É precisamente nessenexo de tensão que se situa o objeto deste estudo: a Lei Geral das Universidades (LGU) do Estado do Paraná, sancionada como Lei Estadual nº 20.933 em 17 de dezembro de 2021. Este diploma legal, originado do Projeto de Lei (PL) nº



728/2021 (PARANÁ, 2021), não se configurou como um ajuste orçamentário ordinário ou uma mera consolidação de normas esparsas. Pelo contrário, a LGU propôs uma reconfiguração fundamental do pacto entre o Poder Executivo estadual e as Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES), redefinindo os próprios termos de sua relação.

A gênese da proposta, documentada no Processo Administrativo nº 16.119.068-3 (PARANÁ, 2019), revela a *mens legislatoris* do Executivo, por meio de sua Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI). A intenção declarada era enfrentar "assimetrias" diagnosticadas no sistema e, fundamentalmente, estabelecer "parâmetros de financiamento" e "critérios para a eficiência da gestão universitária". A norma, portanto, nasce de uma visão de administração pública de cariz gerencialista (*managerialism*), que busca na parametrização, na mensuração de resultados e na fixação de métricas (vide Anexos I, II e III da Lei) (PARANÁ, 2021a) o léxico para a alocação de recursos e a aferição da *accountability*.

O presente artigo científico sustenta a tese de que a LGU transcende a mera regulação setorial, representando um caso paradigmático da colisão entre dois modelos de governança pública. De um lado, o modelo de eficiência gerencialista, impulsionado pelo Executivo e focado na otimização de recursos sob uma ótica de Análise Econômica do Direito (AED). De outro, o modelo constitucional de autonomia universitária, interpretado pelas instituições e seus corpos representativos como um fim em si mesmo, e não como uma garantia instrumental para a produção de conhecimento livre de ingerências externas.

Esta colisão não permaneceu no plano abstrato. Ela desencadeou uma reação institucionalmente articulada por parte do sindicalismo docente que, conforme registram Marino e Mandalozzo (2023, p. 6-7), construiu uma narrativa de "rechaço e resistência" à Lei Geral das Universidades, interpretando-a não como um instrumento de racionalização administrativa, mas como um retrocesso à autonomia universitária constitucionalmente assegurada e um esvaziamento dos mecanismos de gestão democrática.

O conflito, inicialmente circunscrito às esferas administrativa e sindical, deslocou-se progressivamente para a arena judicial, culminando na propositura da Ação Direta de



Inconstitucionalidade n.º 0067337-19.2022.8.16.0000, submetida ao Tribunal de Justiça do Paraná. Conforme se depreende dos autos, especialmente do mov. 3, fl. 21 (E-Protocolo) e do mov. 47.1, fl. 17 (PROJUDI), o objeto central da lide foi expressamente delimitado como a “autonomia das Instituições de Ensino” (PARANÁ, 2022). Tal delimitação evidencia que o Judiciário foi provocado a se manifestar precisamente sobre o núcleo normativo da controvérsia, qual seja, a definição dos limites constitucionais da intervenção estatal na gestão das universidades públicas, em especial no que concerne à compatibilização entre autonomia universitária e racionalidade administrativa.

Com o objetivo de dissecar esse fenômeno de natureza multifacetada, o artigo organiza-se em três eixos analíticos complementares. No primeiro, procede-se ao exame da mens legislatoris e do conteúdo normativo da Lei Geral das Universidades (LGU), com ênfase nos mecanismos de parametrização instituídos por seus Anexos I, II e III, os quais materializam a orientação do legislador em direção à racionalização administrativa e à eficiência na alocação de recursos.

Em um segundo momento, analisa-se a posição do sindicalismo docente, explicitando seus fundamentos argumentativos e a contra-narrativa desenvolvida pelos pesquisadores Peterson Alexandre Marino e Silvana Souza Netto Mandalozzo, no artigo O processo de formulação da Lei Geral das Universidades do ponto de vista dos sindicatos docentes das Instituições Estaduais de Ensino Superior do Paraná (20230, no qual a LGU é interpretada a partir da percepção e da atuação política das entidades representativas do corpo docente.

Por fim, o terceiro eixo dedica-se à resolução judicial da controvérsia, examinando os argumentos jurídicos mobilizados no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade, bem como o papel do Poder Judiciário na delimitação dos contornos constitucionais da autonomia universitária frente às estratégias estatais de regulação e controle. Metodologicamente, adota-se a análise documental de fontes primárias (os processos administrativo e judicial e os textos legais) e a revisão bibliográfica. O estudo justifica-se por oferecer uma análise aprofundada de um caso que serve como microcosmo para o



debate nacional sobre o futuro da universidade pública e os limites do controle constitucional.

## 1. A *MENS LEGISLATORIS*: EFICIÊNCIA, PARAMETRIZAÇÃO E O NOVO REGIME DE GESTÃO

O primeiro pilar para a compreensão da Lei Geral das Universidades (LGU) reside na desconstrução da *mens legislatoris* que animou o Poder Executivo. A norma não emerge como um ato isolado de gestão orçamentária, mas como a culminação de uma visão político-administrativa específica. Esta seção propõe uma análise da intenção do legislador, partindo de sua gênese administrativa, dissecando seu conteúdo normativo e os instrumentos de parametrização, e, por fim, enquadrando-a teoricamente na lógica da Análise Econômica do Direito.

A materialização da Lei Geral das Universidades (LGU) não foi um ato legislativo abrupto, mas o resultado de um processo deliberado de reengenharia da governança, iniciado e impulsionado pelo Poder Executivo. A análise de sua gênese, desde a concepção administrativa até a aprovação legislativa, revela a inequívoca *mens legislatoris*: substituir um modelo de autonomia negociada politicamente e *ad hoc* por um regime de eficiência parametrizada *ex ante* e controle centralizado.

A origem formal da norma repousa no Processo Administrativo n.º 16.119.068-3, protocolado pela Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI) em outubro de 2019 (PARANÁ, 2019, fls. 1–2). Em um primeiro plano, o despacho de encaminhamento apresenta a minuta como o “resultado de um intenso debate de mais de três meses com grupos técnicos e a comunidade acadêmica” (PARANÁ, 2019, fl. 2). Contudo, a própria tramitação do processo e o contexto político que a acompanha revelam uma realidade mais complexa. O diagnóstico subjacente formulado pelo Poder Executivo partia da premissa de que o sistema estadual de ensino superior padecia de assimetrias crônicas — notadamente disparidades nos custos institucionais, na alocação de pessoal e na gestão dos recursos — que demandariam uma intervenção normativa de caráter racionalizador (PARANÁ, 2019, fls. 15–16).



O denominado “intenso debate” referido nos autos mostrou-se, em termos substanciais, menos um espaço deliberativo do que um campo marcado pelo dissenso. A própria SETI reconhece, de forma expressa, a falta de consenso em torno da proposta inicial, registrando que apenas parte das universidades encaminhou contribuições formais, enquanto outras recusaram-se a fazê-lo ou pleitearam a suspensão da tramitação para aprofundamento do debate (PARANÁ, 2019, fls. 29–35). Diante desse cenário, o Executivo não buscou recompor bases de acordo ou redesenhar a iniciativa em chave mais dialogada; ao contrário, optou por afirmar sua diretriz técnica e conduzir o projeto adiante nos termos originalmente concebidos, mesmo diante da resistência manifestada pela comunidade acadêmica e pelas entidades sindicais representativas (PARANÁ, 2019, fls. 35–38).

Esse movimento institucional antecipou o *ethos* que marcaria a Lei Geral das Universidades: uma normatividade orientada pela racionalidade gerencial, na qual a eficiência, a mensuração de resultados e a padronização processual passam a operar como critérios estruturantes da ação estatal. Em lugar de acomodar a heterogeneidade organizacional das universidades, e os “acordões” por orçamento e pessoal, a LGU propõe um arranjo que subordina as instituições a um modelo de governança uniformizador, concebido para mitigar variações internas e assegurar previsibilidade administrativa. Trata-se, portanto, de um desenho normativo no qual a lógica gerencialista não apenas informa a técnica legislativa, mas redefine o próprio terreno em que se travam as disputas políticas sobre o financiamento e a autonomia das instituições de ensino superior.

Essa racionalidade foi transposta, sem alterações substantivas, para o âmbito legislativo, quando a minuta elaborada pelo Poder Executivo foi formalizada no Projeto de Lei n.º 728/2021, encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, acompanhado da Mensagem n.º 224/2021 (PARANÁ, 2021). A tramitação do referido projeto foi marcada por um elemento procedimental decisivo: a solicitação e aprovação do regime de urgência, mecanismo regimental que, ao suprimir prazos ordinários e acelerar a apreciação pelas comissões permanentes, reduziu significativamente as possibilidades de um debate parlamentar mais aprofundado e de uma participação social



ampliada no processo legislativo. A adoção da urgência revela, assim, a estratégia do Executivo de mobilizar sua base de apoio para assegurar uma aprovação célere da proposição, mitigando o desgaste político inerente a uma discussão prolongada, tal como reivindicada pelas entidades sindicais. O debate no âmbito das comissões, embora rápido, foi suficiente para demonstrar a absorção do discurso gerencialista pelo Legislativo. O Voto da Comissão de Finanças e Tributação (PARANÁ, 2021, fl. 71-72) é um espelho da justificativa do Executivo. O parecer favorável à aprovação fundamentou-se na premissa de que o PL possibilitaria "ganhos de eficiência", permitiria a "pactuação de critérios públicos e transparentes para a divisão orçamentária" e fomentaria a "construção de parâmetros comuns para o Sistema de Ensino Superior" (PARANÁ, 2021, fl. 71). Não se encontra, nos pareceres das comissões de mérito, uma problematização substantiva sobre a potencial colisão desses "parâmetros comuns" com outras posições. O Legislativo, portanto, não atuou como um contraponto crítico à visão do Executivo; ao contrário, validou e instrumentalizou a *mens legislatoris* original, focando a LGU como uma norma de responsabilidade gerencial e modernização administrativa, e não como uma redefinição do princípio constitucional da autonomia, que não estava em disputa, como posteriormente o movimento sindical tentou fazer parecer.

A análise da principiologia que informa a Lei Geral das Universidades (LGU), positivada em seu Artigo 1º, revela um movimento deliberado do legislador no sentido de alinhar o Sistema Estadual de Ensino Superior às matrizes contemporâneas de governança pública. Longe de configurar uma oposição estrutural à autonomia universitária, o conjunto principiológico da LGU (PARANÁ, 2021) opera como um arcabouço normativo destinado a conferir racionalidade, previsibilidade e responsabilidade ao exercício dessa mesma autonomia. Trata-se, portanto, de uma tentativa de harmonizar dois polos constitucionais que frequentemente tensionam a gestão universitária: de um lado, o comando do Art. 207 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que assegura autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira; de outro, o princípio da eficiência previsto no Art. 37 da mesma Constituição (BRASIL,



1988), que impõe ao Estado e às instituições públicas uma obrigação de otimização dos meios em relação aos fins.

O próprio Art. 1º do PL 728/2021 sintetiza essa diretriz ao estabelecer que a lei “dispõe sobre parâmetros para o financiamento [...] e estabelece critérios para estimular a eficiência da gestão universitária” (PARANÁ, 2021, fl. 2). Não se trata de mera enunciação programática: ao elevar a “eficiência da gestão” a objetivo jurídico explícito, o legislador paranaense concretiza, no plano infraconstitucional, a orientação exigida pelo Art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), segundo a qual a atividade administrativa deve perseguir resultados e justificar, perante a sociedade, a adequada utilização dos recursos públicos. Nesse sentido, a autonomia garantida pelo Art. 207 não pode ser lida como prerrogativa imune a controles ou como espaço de excepcionalidade institucional. A referência ao verbo “estimular”, no caput do Art. 1º, indica justamente o dever-poder estatal de estruturar um ambiente regulatório que induza comportamentos administrativamente virtuosos, capazes de aprimorar a eficiência alocativa e maximizar o retorno social do investimento público em educação superior.

O estímulo à eficiência institucional concretiza-se por meio do núcleo estruturante da Lei Geral das Universidades: a fixação de parâmetros objetivos para o financiamento (art. 1º). Tal escolha metodológica consubstancia um avanço relevante sob a perspectiva da racionalidade administrativa e da justiça distributiva. Ao substituir o modelo tradicional de alocação baseado em séries históricas — reconhecidamente produtoras de assimetrias e distorções, conforme diagnosticado no processo administrativo que antecedeu a edição da norma (PARANÁ, 2019, fl. 2) — por um arranjo técnico e previamente normatizado, ancorado nos Anexos da lei, a LGU promove a concretização do princípio da isonomia material.

Nesse novo desenho institucional, universidades situadas em condições equivalentes passam a receber tratamento equânime, reduzindo-se margens discricionárias informais e mitigando a influência de injunções estritamente políticas sobre a composição orçamentária. Como efeito correlato, o modelo confere maior previsibilidade e segurança jurídica ao planejamento institucional, permitindo que as



decisões acadêmicas e administrativas se orientem por critérios estáveis, transparentes e verificáveis. Como corolário direto desta racionalidade, a LGU se firma como um diploma de transparência e *accountability*. A adoção de "critérios públicos e transparentes", registrado no Voto da Comissão de Finanças (PARANÁ, 2021, fl. 71), é precisamente o resultado da parametrização. As fórmulas e coeficientes dos Anexos, por mais complexos que sejam, retiram o financiamento da "caixa-preta" das "negociações de gabinete", tornando a alocação de recursos pública, auditável pelos órgãos de controle e compreensível pela sociedade.

Portanto, a principiologia da LGU não deve ser interpretada como supressora da autonomia, mas como sua qualificadora, de acordo com a intenção do legislador. O que a lei opera é a necessária harmonização de preceitos constitucionais, reconhecendo que a autonomia (Art. 207) não é absoluta e deve ser exercida em consonância com a eficiência, a isonomia, a transparência (Art. 37) e a responsabilidade fiscal. Representa, assim, um amadurecimento institucional, movendo o sistema de um paradigma de "autonomia-soberania" para um de "autonomia-responsável".

A Lei Geral das Universidades (LGU) materializa a *mens legislatoris* gerencialista não em seus artigos principiológicos, mas em seus anexos técnicos. É neles que a busca por "eficiência" se converte de um conceito abstrato em um mecanismo concreto de governança. A LGU implementa um regime de gestão por parâmetros, onde fórmulas matemáticas e coeficientes fixos substituem a alocação orçamentária negociada politicamente, que causava instabilidade administrativa e pouca capacidade de planejamento. A análise dos seus três anexos é fundamental para compreensão da nova visão introduzida pela lei.

O Anexo I da LGU redefine a alocação de recursos de custeio, abandonando a lógica das séries históricas (modelo inercial) ou das negociações políticas tópicas em favor de um cálculo atuarial. A equação central,  $TODC^j = (TAE^j \times VAE) + (TTTE^j \times VTTE)$ , vincula o orçamento de custeio (TODC) a duas variáveis principais: o "total de alunos equivalentes" (TAE) e o "total de trabalhadores terceirizados equivalentes" (TTTE).



A análise desta fórmula revela dois níveis de intervenção. Primeiro, a própria definição de "aluno equivalente" é ponderada por fatores de custo por área de conhecimento (Anexo I, Tabela V) (PARANÁ, 2021a). Segundo, e mais crucial, o Poder Executivo avoca para si a definição dos valores anuais por unidade (*VAE* e *VTTE*). Com isso, o Estado ganha um instrumento de gestão fiscal transparente e previsível. Em vez de um debate sobre o orçamento global, muitas vezes sujeito a pressões conjunturais, o Executivo passa a modular o investimento público com base em critérios técnicos, ajustando o "valor" por aluno. Isso permite alinhar os incentivos das universidades às metas de política pública. Este modelo, ao estabelecer uma relação direta entre o custeio e o número de matrículas, estimula a ampliação do acesso ao ensino de graduação, promovendo a democratização do sistema. Essa abordagem assegura que o investimento público seja direcionado de forma eficiente à atividade-fim da graduação e da pós-graduação, utilizando a métrica do "aluno equivalente" como um proxy objetivo e racional para a distribuição de recursos.

O Anexo II (PARANÁ, 2021a) é, possivelmente, o instrumento de maior racionalidade e isonomia da LGU, pois estabelece critérios técnicos para o núcleo da gestão acadêmica. A lei define uma fórmula clara para o "número total de cargos docentes" (TCD) de cada universidade.

O elemento central desta fórmula é o  $FG_i$ , o "fator de relação de um cargo docente por vagas de graduação". Ao fixar este coeficiente em lei, o Estado implementa sua prerrogativa constitucional de supervisão e assegura uma distribuição equitativa de recursos públicos, substituindo prerrogativas históricas por um critério técnico, objetivo e transparente. A tabela do Anexo II (PARANÁ, 2021a) demonstra sensibilidade às diferentes realidades acadêmicas, estipulando, por exemplo, um fator 6 para Medicina (de alto custo e intensidade) e um fator 15 para Direito e Ciências Humanas, refletindo as distintas necessidades pedagógicas.

Importa destacar que os parâmetros estabelecidos pela LGU definem, a partir de critérios objetivos, o referencial de professores por curso, tomando como base a tabela de pesos atribuída a cada área de formação. Trata-se, contudo, apenas da fixação do



contingente global a que a universidade faz jus; a distribuição interna desse quadro docente permanece submetida à autonomia universitária, que possui liberdade para organizar seus departamentos, priorizar áreas estratégicas e alocar pessoal conforme seus projetos pedagógicos e planos de desenvolvimento institucional.

Essa fixação legislativa de uma *ratio* professor/aluno por área produz efeitos particularmente relevantes para o planejamento universitário. Ao oferecer um horizonte claro de disponibilidade de recursos humanos, a lei contribui para que as instituições alinhem seus projetos de ensino, pesquisa e extensão a um cenário de financiamento previsível, reduzindo incertezas históricas relacionadas à disputa por vagas docentes. Em vez de depender de negociações internas muitas vezes assimétricas ou de solicitações contingenciais ao Poder Executivo, a definição de quantos professores são necessários em cada área passa a derivar de um ato de planejamento articulado com a política pública e com a capacidade fiscal do Estado.

Nessa perspectiva, o mecanismo instituído pela LGU revela-se uma forma de gestão que procura harmonizar a autonomia didático-científica das universidades (assegurada pelo Art. 207 da Constituição Federal) com o princípio da eficiência previsto no Art. 37 da mesma Carta (BRASIL, 1988). Ao estabelecer parâmetros claros, a lei contribui para que a política de ensino e pesquisa seja não apenas sustentável, mas financiada de modo equânime em todo o sistema estadual, preservando as especificidades institucionais sem abrir mão da racionalidade administrativa que orienta o uso dos recursos públicos. Enquanto os Anexos I e II criam fórmulas dinâmicas de alocação, o Anexo III (PARANÁ, 2021a) oferece a fundação estável para a estrutura de apoio. Este anexo estabelece o "Total de Vagas da Carreira Técnica-Administrativa das IEES", fixando, em uma tabela, o quantitativo exato de cargos por nível (superior, médio e operacional) para cada universidade.

Diferente de uma fórmula flexível, o Anexo III funciona como uma garantia de estabilidade organizacional. Ele assegura à universidade um quadro de pessoal técnico definido e aprovado por lei, protegendo-a contra flutuações e impedindo o crescimento descontrolado do aparelho administrativo. Isso permite que a gestão se concentre na



execução das atividades-fim (ensino, pesquisa e extensão) com uma retaguarda administrativa robusta e sustentável. A necessidade de alteração legislativa para modificações estruturais valoriza o controle democrático, assegurando que a expansão da máquina pública passe pela devida apreciação do Poder Legislativo, garantindo transparência e alinhamento com o interesse público de longo prazo.

Em síntese, os três anexos operam de forma coordenada para estabelecer um novo pacto de governança. A autonomia de gestão financeira é qualificada pelo Anexo I, que transforma o orçamento de custeio num cálculo transparente e previsível. A autonomia administrativa e didático-científica é orientada pelo Anexo II, que define uma política de pessoal docente racional e isonômica. E a capacidade de funcionamento da máquina administrativa é estabilizada pelo Anexo III. Sob o léxico técnico da "parametrização", o que a LGU executa é um profundo alinhamento entre a autonomia universitária e a responsabilidade pública, fortalecendo o núcleo essencial da autonomia ao garantir sua sustentabilidade financeira e legitimidade social.

Apesar disso, a lei não resolve problemas de agência próprios dos contratos incompletos, que não serão abordados nesse artigo, mas que devem ser considerados, e cuja principal expressão é a posição defendida pelo movimento sindical.

## 2. DISPUTAS SOBRE A PRODUÇÃO DE SENTIDO: A POSIÇÃO SINDICAL

Como já delineado na parte introdutória deste artigo, a implementação do modelo de gestão parametrizada instituído pela Lei Geral das Universidades não se desenvolveu de forma consensual. Ao contrário, o processo de formulação e aprovação da norma foi acompanhado por uma mobilização sindical intensa e articulada, que se consolidou como o principal contraponto discursivo à *mens legislatoris* do Poder Executivo. Esta seção retoma e aprofunda essa discussão, examinando a natureza, os fundamentos e os limites da oposição sindical enquanto disputa pela produção de sentido acerca da autonomia universitária.



A sistematização empírica dessa resistência — anteriormente apresentada — foi desenvolvida de modo central no estudo de Marino e Mandalozzo (2023), que analisam o processo de formulação da Lei Geral das Universidades a partir da perspectiva das entidades sindicais docentes. Com base na análise de relatórios de seminários, manifestos e documentos produzidos no âmbito do denominado *Comando Sindical Docente*, os autores identificam um posicionamento inequívoco de rechaço à LGU, construído ainda no curso do debate legislativo.

O cerne da crítica apresentada por Marino e Mandalozzo não se dirige à invocação abstrata de valores como eficiência ou transparência administrativa, frequentemente mobilizados pelo Poder Executivo como elementos de legitimação da Lei Geral das Universidades. A oposição concentra-se, de modo específico, nos instrumentos técnicos de implementação dessa racionalidade, especialmente aqueles materializados nos Anexos da norma. Conforme argumentam os autores, a parametrização ali prevista não é compreendida como um mecanismo neutro de distribuição isonômica de recursos, mas como uma estratégia sofisticada de intervenção na gestão universitária. A definição de rácios professor/aluno (Anexo II) e a fixação de tetos para o pessoal técnico-administrativo (Anexo III) são interpretadas como formas de usurpação, pelo legislador ordinário, da prerrogativa constitucional das universidades de definir autonomamente sua política de pessoal, com repercussões diretas sobre sua política acadêmica e seu projeto institucional (MARINO; MANDALOZZO, 2023, p. 8–11).

Esta disputa pode ser analisada por dois prismas interpretativos. O primeiro, alinhado à própria retórica sindical, enquadra a resistência como uma defesa do *ethos* democrático da universidade. Nesta visão, a LGU, ao impor um modelo gerencialista *top-down*, suprimia a deliberação dos conselhos internos, que são o cerne da gestão democrática. A luta sindical, assim, se aproximaria da tese da "democracia como direito fundamental" (Alves, 2013), defendendo a universidade como um espaço de participação protegido pelo Art. 207 da Constituição. Essa primeira posição contém um equívoco básico: as Universidades foram convidadas a participar do processo. O anteprojeto foi encaminhado a todas IEEs para que discutissem em seus conselhos superiores, sendo que



muitos deles deliberaram plebiscitariamente simplesmente por não debater o projeto, na esperança de que isso obstruísse processualmente o encaminhamento da proposta ao Poder Legislativo.

Um segundo prisma analítico, de natureza mais crítica, pode interpretar a mesma resistência sob a ótica do corporativismo. Ao centrar fogo nos mecanismos de alocação de pessoal e estruturação de carreiras (Anexos II e III), a reação sindical poderia ser vista como uma tentativa de proteger as estruturas de poder e os interesses da categoria docente. A defesa da "autonomia", nesta perspectiva, funcionaria como um escudo constitucional para preservar o *status quo* e a autorregulação da categoria, rechaçando instrumentos de controle externo e de aferição de eficiência "impostos" pelo Poder Executivo, que visavam, precisamente, submeter essa autorregulação a critérios de racionalidade e planejamento orçamentário.

A petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade, subscrita pela bancada de oposição ao Governo Estadual, sistematiza juridicamente argumentos que vinham sendo anteriormente sustentados no plano político e sindical. A tese central da exordial consiste em afirmar que a Lei Geral das Universidades (Lei Estadual nº 20.933/2021), embora se apresente formalmente como instrumento voltado à fixação de "parâmetros" de eficiência administrativa, nos termos de seu art. 1º, promoveria, em realidade, uma intervenção indevida na esfera de autonomia das universidades públicas estaduais. Sustenta-se, ainda, que a parametrização legal do financiamento e da política de pessoal implicaria o esvaziamento do núcleo essencial da autonomia universitária constitucionalmente assegurada, em afronta direta ao art. 207 da Constituição Federal (PARANÁ, ADI nº 0067337-19.2022.8.16.0000, petição inicial, 2022, p. 14).

O ataque jurídico formulado na petição inicial não se dirige a um dispositivo isolado da Lei Geral das Universidades, mas ao sistema de controle instituído pela interação entre seus Anexos. O argumento mais incisivo recai sobre o Anexo II (Cargos Docentes), que, ao fixar em lei um "fator de relação de um cargo docente por vagas de graduação", é interpretado como usurpação da competência constitucional das universidades para definir sua própria política de pessoal. Sustenta-se que, a partir dessa parametrização, a



decisão sobre a alocação de docentes deixa de constituir uma deliberação acadêmica interna, orientada por projetos pedagógicos e pelas necessidades de ensino, pesquisa e extensão, para converter-se em um mero cálculo de conformidade com um coeficiente externo. Tal deslocamento decisório, segundo a inicial, comprometeria simultaneamente a autonomia administrativa — no que se refere à gestão de pessoal — e a autonomia didático-científica, ao limitar a capacidade institucional de estruturar o ensino superior (PARANÁ, ADI nº 0067337-19.2022.8.16.0000, petição inicial, 2022, p. 22). No mesmo sentido, a petição inicial sustenta que o Anexo I (Custeio) promove uma violação à autonomia de gestão financeira das universidades estaduais. A vinculação do orçamento institucional ao critério do “total de alunos equivalentes” (TAE) é criticada por induzir um comportamento organizacional específico, consistente na expansão de matrículas na graduação, em detrimento da indissociabilidade constitucional entre ensino, pesquisa e extensão. Argumenta-se que, sob esse arranjo, a universidade perderia a capacidade de alocar recursos de custeio de acordo com suas necessidades acadêmicas e científicas, especialmente no que se refere às atividades de pesquisa, tornando-se refém de uma métrica que privilegia exclusivamente uma de suas funções constitucionais (PARANÁ, ADI nº 0067337-19.2022.8.16.0000, petição inicial, 2022, p. 27–28).

Por fim, a petição inicial sustenta que o Anexo III (Carreira Técnico-Administrativa) completa o quadro de restrição à autonomia universitária delineado pela Lei Geral das Universidades. Ao “congelar” o número de vagas de agentes técnicos por meio de uma tabela fixa, a norma é interpretada como promotora do engessamento da estrutura administrativa, impedindo que a universidade se auto-organize para responder a novas demandas institucionais, como a criação de laboratórios ou a ampliação de serviços de tecnologia da informação. Argumenta-se que, considerados em conjunto, os três anexos instituem uma forma de intervenção sistêmica que submete a gestão universitária ao controle do Poder Executivo, em afronta ao núcleo essencial da autonomia assegurada pelo art. 207 da Constituição Federal (PARANÁ, ADI nº 0067337-19.2022.8.16.0000, petição inicial, 2022, p. 34–35).



Marino e Mandalozzo (2023) corroboram essas mesmas conclusões ao reconstruírem a posição assumida pelos sindicatos docentes das Instituições Estaduais de Ensino Superior do Paraná, articulada pelo Comando Sindical Docente (CSD) e pelas seções sindicais do ANDES-SN. Segundo os autores, a reação do movimento docente à Lei Geral das Universidades (Lei Estadual nº 20.933/2021) foi marcada por um rechaço sistemático e por uma resistência integral ao projeto, compreendido como um ataque multifacetado ao sistema público estadual de ensino superior. O núcleo dessa oposição residiu na convicção de que a proposta encaminhada pelo Poder Executivo violaria o princípio constitucional da autonomia universitária, não sendo percebida como uma iniciativa de modernização da gestão, mas como uma forma de ingerência política e administrativa centralizada. Nesse sentido, a imposição de parâmetros rígidos e uniformes foi criticada por desconsiderar as especificidades institucionais e a diversidade das diferentes universidades estaduais do Paraná (MARINO; MANDALOZZO, 2023, p. 3–6; 8–11; 15–16).

Essa crítica à ingerência estatal se aprofunda, na análise sindical do modelo de financiamento instituído pela Lei Geral das Universidades. A vinculação do repasse de recursos de custeio a métricas padronizadas, como o cálculo de “alunos equivalentes” e de “trabalhadores terceirizados equivalentes”, é interpretada como geradora de um risco concreto de subfinanciamento crônico das instituições. Os sindicatos veem nesse arranjo uma estratégia de redução de custos e de “padronização por baixo”, com potencial de comprometer a qualidade das atividades-fim das universidades e sua capacidade de atender às demandas regionais, na medida em que os tetos impostos por esses parâmetros tenderiam a asfixiar o orçamento institucional e a limitar seu desenvolvimento (MARINO; MANDALOZZO, 2023, p. 12–14).

De forma complementar, os autores registram que a LGU foi duramente contestada por promover, na leitura sindical, a precarização das condições de trabalho docente. A imposição de um limite máximo de 70% para o Regime de Tempo de Dedicção Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE), bem como a vedação desse regime aos docentes temporários (CRES), são interpretadas como um ataque direto à carreira docente e à



qualidade da produção acadêmica. A substituição progressiva de docentes efetivos por temporários, com vínculos mais frágeis e carga horária fracionada, é compreendida como parte de uma política de desmonte institucional, capaz de inviabilizar projetos de pesquisa e extensão de longo prazo, que pressupõem dedicação integral do corpo docente (MARINO; MANDALAZZO, 2023, p. 16–18).

Por fim, Marino e Mandalozzo assinalam que a postura sindical foi intensificada pela forma como o projeto foi tramitado e aprovado no âmbito legislativo. A adoção do regime de urgência, com aprovação da lei em aproximadamente quinze dias, e a ausência de um processo amplo de diálogo com a comunidade acadêmica foram denunciadas como manifestações de autoritarismo por parte do Poder Executivo. Essa condução processual reforçou a percepção de que a LGU se inscreve em uma orientação de cunho neoliberal, voltada a limitar estruturalmente a autonomia universitária e o investimento público no ensino superior, consolidando-se como um dos principais desafios políticos enfrentados pelo movimento docente no Paraná (MARINO; MANDALAZZO, 2023, p. 5–7; 18–19).

### **3. A ARENA JUDICIAL: O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

A polissemia do vocábulo "autonomia" no texto da Constituição Federal de 1988 revela uma arquitetura jurídica complexa, na qual o termo opera não como um conceito unívoco, mas como um instituto multifacetado destinado a salvaguardar esferas de autodeterminação frente à concentração de poder. Sob a ótica do federalismo cooperativo, a autonomia manifesta-se primordialmente na capacidade política conferida aos entes subnacionais (Estados, Municípios e Distrito Federal), consubstanciada na tríplice capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, distinguindo-se ontologicamente da soberania, atributo exclusivo da República Federativa no plano internacional. Paralelamente, o constituinte mobilizou o conceito sob uma vertente institucional e funcional, como se depreende das garantias de independência orçamentária e administrativa atribuídas ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e às Defensorias, além da especificidade do Artigo 207, que consagra a autonomia didático-



científica das universidades como blindagem contra ingerências ideológicas. Por fim, em uma dimensão subjetiva e axiológica, a autonomia ressoa como corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, materializando-se na autonomia privada e na liberdade de autodeterminação individual, consolidando-se, portanto, como uma garantia instrumental de descentralização e um pressuposto indispensável para a higidez do Estado Democrático de Direito.

Esta seção desloca o debate sobre a Lei Geral das Universidades (LGU) da esfera político-administrativa para o campo da jurisdição constitucional. A judicialização da lei exige do Tribunal de Justiça do Paraná a ponderação entre dois princípios centrais, a autonomia universitária (Art. 207 da CF) e a eficiência administrativa (Art. 37 da CF), convertendo um conflito de natureza política em questão de controle de constitucionalidade. Assim, esta seção se organiza em dois eixos: primeiro, a delimitação do conteúdo jurídico da autonomia universitária como garantia institucional; em seguida, a análise da ADI nº 0067337-19.2022.8.16.0000, na qual o TJPR arbitra essa tensão e define os contornos do controle judicial sobre políticas públicas educacionais.

### 3.1 O conteúdo jurídico da “autonomia universitária”

A inserção da autonomia universitária no texto da Constituição Federal de 1988, por meio do emblemático art. 207, representou um marco decisivo no constitucionalismo brasileiro, ao elevar o instituto ao patamar de garantia institucional e conferir-lhe proteção reforçada no sistema jurídico-constitucional. Como destaca Anna Cândida da Cunha Ferraz (FERRAZ, 1999, p. 1–3), a constitucionalização da autonomia universitária não apenas rompeu com o modelo anterior de simples concessão legal, mas inaugurou um novo paradigma na relação entre o Estado e as instituições de ensino superior, ao tornar a autonomia um princípio estruturante, dotado de força normativa própria e imune à restrição por legislação infraconstitucional incompatível.

Essa consagração, longe de ser uma mera formalidade retórica, constitui o reconhecimento fundamental de que a universidade, em sua vocação inata para a



produção e a difusão do conhecimento, necessita de uma esfera de liberdade protegida para se autorregular, imune a injunções externas que comprometam o seu labor didático-científico. Contudo, a doutrina jurídica brasileira mais consistente, em diálogo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, converge para a compreensão de que a autonomia universitária, embora constitua elemento estruturante do regime constitucional das universidades públicas, não se identifica com uma condição de soberania institucional. Como observa Eunice Ribeiro Durham (2005, p. 5–6), a autonomia, quando aplicada a instituições estatais específicas, não implica liberdade absoluta, mas deve ser compreendida como uma prerrogativa funcionalmente delimitada pelas finalidades sociais que legitimam a própria existência da universidade, admitindo, portanto, mecanismos de controle público compatíveis com o texto constitucional

A controvérsia central que perpassa a literatura especializada e a atuação dos tribunais reside, precisamente, na definição da extensão da autonomia universitária: se ela se traduziria em um poder irrestrito de autogoverno ou, ao contrário, em uma liberdade juridicamente regulada, exercida nos limites impostos pela função social da educação superior e pelo regime constitucional da administração pública. A própria etimologia do termo autonomia — entendida como a capacidade de reger-se por normas próprias — pode, em uma leitura apressada, sugerir a ideia de independência plena. Todavia, no âmbito do Direito Constitucional brasileiro, a autonomia universitária encontra-se necessariamente balizada pela Constituição e por normas infraconstitucionais destinadas à tutela do interesse público. Nesse sentido, Eunice Ribeiro Durham ressalta que a definição da amplitude e dos limites da autonomia decorre justamente da necessidade de evitar o isolamento corporativista da universidade, submetendo-a ao escrutínio social e às finalidades públicas que legitimam sua atuação. A autonomia, nessa perspectiva, não se configura como um fim em si mesma, mas como um instrumento funcional destinado a viabilizar o cumprimento dos objetivos constitucionais da instituição universitária, notadamente a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, afastando qualquer pretensão de constituição de “ilhas de soberania” no interior do Estado (DURHAM, 2005, p. 5–7).



Nesse contexto, as contribuições de Nina Beatriz Stocco Ranieri revelam-se fundamentais para a compreensão dogmática da autonomia universitária no ordenamento jurídico brasileiro. A autora sustenta que a autonomia configura uma liberdade qualificada, exercida no interior do Estado e, por essa razão, necessariamente submetida ao ordenamento jurídico como um todo, não se confundindo com soberania ou independência institucional absoluta. Ranieri destaca que o art. 207 da Constituição Federal, embora dotado de aplicabilidade imediata em seu núcleo essencial, convive harmonicamente com a competência do Poder Legislativo para editar normas gerais sobre educação, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sem que isso implique, por si só, violação da autonomia constitucionalmente assegurada. Para a autora, a tensão entre a autonomia universitária e a regulação estatal é estrutural e inerente ao próprio sistema constitucional, exigindo um reordenamento permanente das relações entre o Estado e a educação superior. Sua análise crítica alerta, ainda, para o risco de a autonomia converter-se em uma verdadeira “mitologia jurídica” caso não seja acompanhada de condições materiais efetivas para o seu exercício e de mecanismos de avaliação capazes de assegurar a qualidade do serviço público educacional. Nessa perspectiva, a autonomia universitária assume a feição de um direito-dever, cuja legitimidade depende intrinsecamente da capacidade institucional da universidade de responder às demandas sociais com pertinência, responsabilidade pública e rigor científico (RANIERI, 2000, p. 41–44; 52–56; 63–70).

A materialização do preceito constitucional da autonomia universitária desdobra-se, segundo a doutrina majoritária e a jurisprudência constitucional, em dimensões distintas e interdependentes, notadamente a didático-científica, a administrativa e a de gestão financeira e patrimonial. Conforme sistematiza Anna Cândida da Cunha Ferraz (1999, p. 9–14), é a autonomia didático-científica que constitui o núcleo essencial do ethos universitário, assegurando à instituição a prerrogativa de criar, organizar e extinguir cursos e programas acadêmicos, bem como de definir sua política geral de ensino, pesquisa e extensão. Essa dimensão manifesta-se, por exemplo, na liberdade institucional para a criação de novos cursos, sem submissão a um controle ministerial prévio e



exaustivo, tema que historicamente ocupou posição central nos debates sobre o alcance do art. 207 da Constituição Federal.

Por sua vez, a autonomia administrativa confere à universidade a capacidade de gerir seus recursos humanos e de estruturar seus órgãos de direção e gestão, dimensão que se revela particularmente sensível à confusão com o regime jurídico das autarquias em sentido estrito. Nesse ponto, como observa Lutaif, a incidência das normas gerais da Administração Pública pode gerar tensões relevantes com o regime especial assegurado às universidades pelo art. 207 da Constituição, exigindo uma leitura sistemática que preserve o núcleo da autonomia constitucionalmente garantida (LUTAIF, 2014, p. 101–108).

A proposta de autonomia universitária, inserida no contexto mais amplo das reformas do Estado brasileiro, passou a associar-se à expectativa de que as universidades assumam um papel institucional mais ativo, empreendedor e responsável pela condução de sua própria gestão. Como analisam Araújo e Borges (1999, p. 7–9), a autonomia é concebida, nesse cenário, como instrumento de descentralização decisória e de ampliação da responsabilidade gerencial, exigindo das instituições maior capacidade de planejamento, racionalização administrativa e prestação de contas quanto aos resultados alcançados. Todavia, os autores ressaltam que essa reconfiguração do modelo de gestão não se limita a uma dimensão técnica, mas envolve profundas transformações organizacionais e políticas no interior das universidades.

Não obstante, essa modernização gerencial deve ser implementada sem desvirtuar o papel social da universidade pública e sem afastar-se dos limites jurídicos impostos pelo regime constitucional. Nesse sentido, como adverte Anna Cândida da Cunha Ferraz (1999, p. 18–21), a autonomia universitária não autoriza a atuação normativa dissociada do princípio da legalidade, sendo os Estatutos e Regimentos internos dotados de força jurídica precisamente porque encontram fundamento direto na Constituição, e não porque se sobreponham a ela. A observância desses limites constitui condição indispensável para que a autonomia se exerça de modo legítimo, compatibilizando



autogoverno institucional, controle público e realização das finalidades constitucionais da educação superior.

As dificuldades na concretização da autonomia administrativa e financeira, em especial, conduzem à necessidade de refletir sobre modelos de gestão que sejam compatíveis com a liberdade acadêmica, sem afastar-se das exigências de accountability inerentes ao setor público. Nesse sentido, Bona e Samaha (2022, p. 225-227) destacam que a ampliação da autonomia universitária pressupõe a adoção de mecanismos de responsabilização institucional e de controle social, sob pena de fragilizar a legitimidade pública da própria autonomia.

A efetivação de novos modelos gerenciais, contudo, enfrenta obstáculos significativos no interior das universidades. Conforme analisam Araújo e Borges (1999, p. 13-16), a implementação da autonomia não depende apenas de capacidade técnico-administrativa, mas exige a construção de espaços deliberativos amplos e a mobilização da comunidade universitária, envolvendo um processo complexo e contínuo de negociação política entre diferentes atores institucionais.

Nesse contexto, os autores observam que a própria incorporação de vocábulos oriundos dos campos da Administração ou da Contabilidade pode ser suficiente para acirrar disputas que extrapolam a semântica da gestão institucional, revelando conflitos mais profundos acerca de modelos de universidade e de racionalidades organizacionais concorrentes (ARAÚJO; BORGES, 1999, p. 15-16).

O Supremo Tribunal Federal já foi reiteradamente instado a se manifestar como intérprete e balizador dos limites da autonomia universitária, conferindo-lhe contornos normativos mais precisos e concretude jurídica. Como observa Lutaif (2014, p. 67-70) a atuação do STF tem sido decisiva para afastar leituras maximalistas da autonomia, reafirmando que, embora dotada de estatura constitucional, ela não se configura como cláusula de supremacia institucional nem afasta, por si só, a incidência dos demais princípios e normas do ordenamento jurídico.

A análise da jurisprudência constitucional evidencia que a hipótese de prevalência automática da autonomia universitária sobre outros direitos e interesses públicos não se



confirmou. Ao contrário, o Tribunal tem afirmado de forma consistente o caráter relativo e condicionado do preceito, submetendo-o a processos de ponderação e compatibilização normativa. Um marco relevante dessa orientação foi o julgamento da ADI 1599, no qual o STF promoveu distinção conceitual fundamental entre autonomia administrativa e soberania estatal, reconhecendo que a autonomia universitária não exonera as instituições do cumprimento de leis gerais, como aquelas relativas a licitações, concursos públicos e responsabilidade fiscal (LUTAIF, 2014, p. 75–80).

A construção jurisprudencial e doutrinária mais recente tem consolidado o entendimento de que a autonomia universitária deve ser exercida no interior do Estado constitucional, em compatibilidade com os deveres de legalidade, publicidade e accountability próprios da Administração Pública. Nesse sentido, a incidência da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) sobre as universidades públicas não se apresenta como fator de restrição externa à autonomia, mas como elemento integrante de sua própria legitimidade institucional. Conforme demonstrado por Alcantara (2023, p. 1-2; 10-11), a implementação da LAI no âmbito das universidades federais ampliou de forma significativa as demandas por transparência ativa e passiva, sobretudo em temas relacionados à educação, gestão institucional e trabalho acadêmico, revelando um processo crescente de escrutínio social sobre essas instituições.

A autora evidencia que os pedidos de acesso à informação dirigidos às universidades se concentram majoritariamente em aspectos vinculados à atividade-fim institucional, indicando que a transparência passou a ser percebida como mecanismo de controle democrático e não como ingerência indevida sobre a autonomia universitária (ALCANTARA, 2023, p. 3–4). Tal constatação reforça o entendimento, já presente na doutrina jurídica, de que a invocação do art. 207 da Constituição Federal como escudo para a recusa de publicidade e fiscalização tende a fragilizar a posição institucional das universidades, expondo-as a críticas e a intervenções externas indesejadas. Assim, a autonomia universitária, longe de se opor aos deveres de transparência, passa a depender deles para sua afirmação pública e política, desde que os mecanismos de controle



respeitem a especificidade da atividade acadêmica e não se convertam em instrumentos de dirigismo administrativo ou censura ideológica (ALCANTARA, 2023, p. 4–5; p. 15–16).

É precisamente nesse horizonte de tensões entre autonomia constitucional e mecanismos de controle estatal que se insere um dos episódios mais complexos da jurisprudência administrativa recente no Paraná, consubstanciado na controvérsia em torno da implantação do sistema de gestão de recursos humanos denominado “Meta 4”. A disputa extrapolou a escolha de uma ferramenta tecnológica, situando-se no núcleo da controvérsia acerca da extensão do art. 207 da Constituição Federal. O conflito emergiu da resistência de universidades estaduais — notadamente UEL, UEM, UEPG, Unicentro e Unioeste — à migração de suas folhas de pagamento para um sistema centralizado sob gestão do Poder Executivo.

Argumentou-se que a centralização da folha de pagamento no sistema Meta 4 implicaria a submissão da gestão acadêmica e administrativa das universidades estaduais ao controle burocrático da Secretaria da Fazenda e da Secretaria da Administração e da Previdência, comprometendo a autonomia administrativa e financeira assegurada pelo art. 207 da Constituição Federal. A intervenção do Tribunal de Contas do Estado do Paraná desempenhou papel decisivo no encaminhamento da controvérsia, ao consolidar uma interpretação restritiva do alcance da autonomia universitária diante das exigências de controle do erário. O entendimento da Corte partiu da premissa de que a autonomia não se confunde com soberania, ressaltando que as instituições de ensino superior, por dependerem de repasses estatais, permanecem submetidas às normas gerais de controle financeiro. Tal posicionamento foi formalizado no Acórdão nº 1525/17 – Tribunal Pleno, que determinou às Instituições Estaduais de Ensino Superior a adoção das providências necessárias para a implantação do sistema Meta 4, sob pena de responsabilização dos gestores, rejeitando-se a tese de ingerência indevida e qualificando o sistema como instrumento de transparência, padronização e prevenção de ilegalidades, como o acúmulo ilícito de cargos (PARANÁ, TCE-PR, Acórdão nº 1525/17, Tribunal Pleno, 2017).

Concomitantemente, a judicialização levou o tema ao Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR), onde ganhou contornos de ponderação constitucional. Em decisões



interlocutórias, o Judiciário paranaense majoritariamente validou as medidas de controle externo, concedendo liminares em Ações Civas Públicas e Mandados de Segurança que compeliavam as universidades a fornecer dados funcionais. O entendimento predominante foi o de que o poder-dever de fiscalização do Executivo sobre a despesa com pessoal não invade a esfera da autonomia didático-científica, e tais decisões foram reiteradas nos processos 0037768-46.2017.8.16.0000; 0040024-59.2017.8.16.0000; 0040031-51.2017.8.16.0000; e 0004481-80.2017.8.16.0004.

Em síntese crítica, conforme os referenciais teóricos mobilizados ao longo desta seção, a autonomia universitária no Brasil configura-se como um princípio de natureza teleológica, cuja finalidade consiste em instrumentalizar o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, não se confundindo com soberania institucional nem com independência absoluta frente ao Estado. Trata-se de uma prerrogativa funcional, orientada à realização da missão constitucional da universidade, mas exercida no interior do sistema de freios e contrapesos e submetida ao princípio da legalidade administrativa.

Nessa perspectiva, a doutrina contemporânea tem ressaltado que a autonomia universitária não se exerce em regime de excepcionalidade jurídica, mas no âmbito de um modelo regulatório que busca compatibilizar liberdade acadêmica, responsabilidade institucional e racionalidade gerencial, especialmente no contexto das reformas do Estado e da ampliação das exigências de accountability no setor público.

Assim compreendida, a autonomia integra o próprio direito regulatório da educação superior, razão pela qual não pode ser concebida como prerrogativa absoluta, mas como um direito-dever de autogoverno institucional, cuja legitimidade é continuamente reafirmada por seu compromisso com o interesse público, com a transparência e com o desenvolvimento científico e social.



### 3.2 O TJPR como árbitro: o julgamento da ADI nº 0067337-19.2022.8.16.0000

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 0067337-19.2022.8.16.0000 (Paraná, 2025) não representa apenas a etapa final da contenda em torno da LGU; ela realoca o debate, transportando-o da esfera da deliberação política para o *locus* da jurisdição constitucional. Este movimento transforma uma política pública (a LGU, formulada pelo Executivo e ratificada pelo Legislativo) em objeto de controle judicial. O Tribunal de Justiça é, assim, instado a exercer uma de suas funções mais sensíveis: o *judicial review* de atos do poder político que definem a alocação de recursos e a estruturação da administração.

A LGU, como política pública, materializa uma escolha alocativa do Poder Executivo, que ao propor um modelo de “eficiência” (Art. 1º da LGU), ancorado em parâmetros de custo por aluno e rácios de pessoal, exerce legitimamente sua prerrogativa constitucional de estruturar os meios necessários para realizar o princípio da eficiência (Art. 37 da CF). Em consonância com a tradição do controle judicial de políticas públicas, o Judiciário tende, em regra, a adotar postura de deferência (autocontenção ou *self-restraint*) diante dessas decisões técnicas e político-administrativas. A ADI, contudo, tensiona esse padrão decisório, ao sustentar que a *policy* (a eficiência gerencialista pretendida pelo Executivo) entra em colisão direta com um *principle*, a autonomia universitária prevista no Art. 207 da Constituição. O que se coloca para o Tribunal de Justiça, portanto, não é uma mera análise de legalidade, mas um exercício sofisticado de ponderação entre princípios constitucionais.

O caso apresenta uma colisão clássica entre dois princípios constitucionais: a Eficiência (Art. 37) e a Autonomia (Art. 207). A LGU é a tentativa do legislador de otimizar o primeiro princípio. A ADI alega que esta otimização se dá mediante uma restrição desproporcional do segundo. O Judiciário deverá, portanto, aplicar o teste da proporcionalidade em sentido estrito: a restrição imposta à autonomia (o engessamento dos Anexos) é justificada pelo incremento esperado em eficiência? A tese da petição inicial é a de que a LGU falha neste teste, pois os meios empregados (a parametrização externa)



anulam o núcleo essencial da autonomia, configurando-se como uma medida desproporcional.

É neste contexto que a obra de Fernando de Brito Alves e Vladimir Brega Filho (2015, p. 125–127) oferece uma chave de leitura particularmente elucidativa. Diante de um intenso debate político prévio — marcado pelo rechaço sindical e pela rápida aprovação legislativa — o conflito é deslocado da arena deliberativa para o Judiciário, que passa a exercer a função de “termidorizar a deliberação”, encerrando a disputa política por meio de uma decisão técnica e jurídica. Nesse movimento, como destacam os autores (2015, p. 128–130), as cortes constitucionais assumem o papel de estabilizar o sistema político, mitigando a persistência do dissenso e redefinindo os termos do conflito sob uma racionalidade jurídica.

Ao analisar a Lei Geral das Universidades, o tribunal, portanto, não apenas julga a validade formal da norma, mas se debruça sobre a própria concepção constitucional de universidade e sobre os limites institucionais da autonomia no Estado democrático de direito. A intervenção das universidades como *amici curiae* (como a UEL) reforça o caráter sistêmico da decisão. O acórdão do TJ-PR não se limitará a validar ou invalidar a metodologia proposta pela LGU; ele emitirá um sinal sobre os limites do controle judicial de políticas públicas educacionais, definindo se a autonomia universitária é um espaço de deliberação democrática, ou se pode ser tecnicamente reconfigurada pelo gestor público em nome da eficiência gerencial.

A decisão proferida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Paraná revela um debate sofisticado acerca da tensão entre a autonomia universitária e a competência normativa do legislador estadual. O acórdão, ao reunir votos convergentes, divergentes e declarações parciais, oferece um panorama rico para a compreensão dos limites da intervenção legislativa sobre instituições de ensino superior, especialmente no tocante à conformação de sua gestão administrativa e financeira.

O voto condutor, parte da premissa de que a autonomia universitária, embora assegurada constitucionalmente, não se apresenta em termos absolutos, reafirmando o entendimento consolidado na doutrina e na jurisprudência. A interpretação sistemática



dos arts. 207 da Constituição Federal e 180 da Constituição Estadual do Paraná conduz à conclusão de que a autonomia das universidades deve ser exercida em consonância com os princípios que regem a administração pública, tais como legalidade, eficiência, moralidade e publicidade. Nesse sentido, o relator reconhece a constitucionalidade de grande parte dos dispositivos da LGU, entendendo que a lei estadual se harmoniza com a Constituição Federal de 1988, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) e com normas gerais de direito administrativo e financeiro. Contudo, declara a inconstitucionalidade de dispositivos que, em sua visão, restringem de maneira desproporcional a autonomia universitária, como aqueles que limitam o regime de dedicação exclusiva (TIDE) ou que impõem restrições à atuação de docentes temporários. A decisão, portanto, não se orienta por rejeição integral da lei, mas por um esforço de compatibilização entre autonomia universitária e racionalidade administrativa.

Em contraposição, o voto divergente sustenta a improcedência integral da ação, fundamentando-se na defesa da separação de poderes e na crítica ao que denomina ativismo judicial. A ingerência do Judiciário em matéria objeto de deliberação soberana pelo Legislativo representa um enfraquecimento da democracia, ao subverter a vontade da maioria parlamentar. A autonomia universitária, em sua leitura, não pode ser confundida com soberania orçamentária, já que os recursos são provenientes do Tesouro Estadual e, portanto, sujeitos às limitações legislativas. Ao exemplificar com a limitação do número de docentes beneficiados pelo regime TIDE, com as restrições à contratação de temporários e com a extinção de cursos de baixa demanda, o voto divergente reforça que tais medidas não configuram violação à autonomia, mas exercício legítimo da competência legislativa voltada à racionalização dos gastos públicos.

O voto declarado introduz uma posição intermediária, acompanhando em grande medida o relator, mas adicionando nuances relevantes. Em relação ao art. 58 da LGU, o magistrado considera constitucional a previsão de plano de recuperação de matrículas e eventual não renovação da autorização de funcionamento, desde que interpretada conforme a Constituição. Para ele, qualquer decisão de encerramento de cursos deve observar critérios objetivos e verificáveis, afastando a possibilidade de medidas



discricionárias de mera conveniência. A exigência de motivação objetiva encontra respaldo nos princípios da legalidade, publicidade, eficiência e motivação, articulando-se com a doutrina que defende a limitação da discricionariedade para assegurar segurança jurídica e proteger a função social da universidade.

A articulação entre os três votos evidencia um debate profundo sobre os contornos da autonomia universitária. O voto condutor busca preservar a lei em sua essência; o voto divergente defende a supremacia da decisão legislativa; e o voto declarado reforça a necessidade de critérios objetivos para legitimar intervenções administrativas. Essa pluralidade de posições revela a tensão entre autonomia universitária e racionalidade orçamentária, tensionando o papel do Judiciário na revisão de escolhas políticas.

Do ponto de vista doutrinário, a decisão insere-se em um debate mais amplo acerca dos limites do controle judicial sobre políticas públicas e garantias institucionais. Fernando de Brito Alves e Edinilson Donisete Machado (2016, p. 18–21; p. 31–33) advertem que a expansão excessiva da atuação jurisdicional, especialmente quando fundada em juízos de conveniência ou oportunidade, pode conduzir a um esvaziamento do princípio democrático e à substituição indevida das escolhas políticas legitimadas pelo processo legislativo. Não obstante, os autores (2016, p. 19–20) reconhecem que a intervenção judicial se justifica quando destinada a resguardar direitos fundamentais e a preservar os arranjos constitucionais essenciais, desde que exercida a partir do ponto de vista interno do ordenamento e com estrita observância aos princípios e regras previamente positivados. Nesse sentido, a autonomia universitária é compreendida como garantia institucional que demanda proteção equilibrada: nem abdicação completa dos mecanismos de controle, nem substituição da vontade legislativa por decisões judiciais de cunho político, mas uma compatibilização prudente entre autogoverno acadêmico, legalidade administrativa e racionalidade institucional. Por certo, o controle judicial da discricionariedade acabou transferindo às universidades responsabilidades decisórias, como a definição da carga horária de professores temporários ou a escolha entre financiar o regime TIDE ou outros investimentos institucionais. Em conclusão, o acórdão da ADI nº 0067337-19.2022.8.16.0000 contribui para delimitar os contornos da autonomia



universitária no Brasil, reafirmando que ela é ampla, mas não absoluta, e deve conviver com princípios de racionalidade orçamentária e eficiência administrativa. Ao mesmo tempo, evidencia que qualquer intervenção estatal deve estar pautada em critérios objetivos e verificáveis, de modo a evitar arbitrariedades e preservar a função social da universidade.

## CONCLUSÃO

A análise da Lei Geral das Universidades do Paraná (Lei nº 20.933/2021) evidencia um caso paradigmático da tensão estrutural entre a racionalidade gerencial do Estado e a autonomia universitária enquanto garantia constitucional de natureza institucional. A *mens legislatoris* do Executivo, guiada por imperativos de disciplina gerencial, parametrização técnica e previsibilidade distributiva, buscou redefinir o pacto de governança das IEEs. Em sentido oposto, o movimento sindical docente construiu uma narrativa de contenção, interpretando a lei como vetor de enfraquecimento da autonomia e de despolitização da gestão democrática. Essa disputa, inicialmente travada no campo político e administrativo, deslocou-se para a esfera judicial, exigindo do Tribunal de Justiça do Paraná a compatibilização de princípios constitucionais em potencial colisão.

A controvérsia instaurada pela ADI nº 0067337-19.2022.8.16.0000 permitiu que o Tribunal realizasse uma reconstrução normativa dos contornos da autonomia universitária, recusando tanto sua absolutização quanto sua redução a mero instrumento de eficiência administrativa. O voto condutor operou um exame seletivo e rigoroso das tensões da lei, expurgando dispositivos que comprometiam a governança interna das universidades, especialmente no tocante às restrições rígidas ao TIDE e à ingerência na organização pedagógica da docência temporária, e preservando o núcleo lógico dos anexos parametrizadores. Ao reconhecer a constitucionalidade global do arranjo e, ao mesmo tempo, demarcar limites materiais à atuação estatal, o Tribunal reafirmou que o Estado pode induzir racionalidade distributiva sem desfigurar o conteúdo essencial da autonomia, desde que ancorado nos princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência.



No plano teórico, essa solução dialoga com a obra de Fernando de Brito Alves e Vladimir Brega Filho (2015), para quem a democracia, entendida como direito fundamental e prática institucional, requer que a autonomia universitária seja resguardada como espaço de deliberação qualificada, e não como enclave impermeável ao controle público. A “termidorização” judicial dos conflitos, na leitura crítica proposta pelos autores, só é legítima quando se orienta à reordenação procedimental do processo decisório, ampliando publicidade, motivação e controle, sem sufocar o pluralismo acadêmico sob uma racionalidade estritamente instrumental. O acórdão, ao impor balizas objetivas e ao desconstituir restrições desproporcionais, reforça essa dimensão democrática da autonomia, evitando sua captura por lógicas estranhas à missão universitária.

Sob a ótica das políticas públicas, a decisão inaugura um roteiro de governança que combina indução estatal e autorregramento institucional: parâmetros técnicos são admissíveis para reduzir assimetrias informacionais e promover transparência distributiva, desde que não desloquem decisões didático-científicas para fora do espaço próprio da universidade. A LGU, ao permanecer válida com ajustes interpretativos, configura uma arquitetura de *accountability* e previsibilidade que se compatibiliza com o projeto pedagógico e institucional das IEEs; e, ao perder elementos que tensionavam o núcleo acadêmico, torna-se mais apta a funcionar como instrumento de política pública sem descuidar da identidade das universidades.

Do ponto de vista estritamente jurídico-constitucional, o acórdão oferece um exemplo de aplicação metodologicamente madura da teoria da proporcionalidade: o subteste da necessidade impede a manutenção de meios mais gravosos quando existem alternativas menos restritivas capazes de produzir ganhos semelhantes em eficiência; a ponderação em sentido estrito conduz à preservação do arranjo quando o ônus imposto à autonomia é moderado e justificado por benefícios públicos relevantes. A colisão entre os arts. 207 e 37 da Constituição não é resolvida por supremacia unilateral, mas por modulação e interpretação conforme, em linha com a tradição brasileira de harmonização entre princípios.



Em síntese, o resultado não representa a vitória de um regime sobre o outro, mas a delimitação de um espaço normativo de cooperação institucional onde a autonomia universitária subsiste como garantia funcional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, enquanto a eficiência administrativa assume o papel de gramática de alocação e controle, vinculada à produção de razões públicas verificáveis. Ao exigir racionalidade justificativa e vedar a discricionariedade opaca, o Tribunal projeta um modelo de convivência virtuosa entre autogoverno acadêmico e responsabilidade gerencial, oferecendo um precedente relevante para outros sistemas estaduais e para o debate nacional sobre a regulação da educação superior.

## REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Christiane Oliveira. Lei de Acesso à Informação nas principais universidades federais brasileiras. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 28, e280031, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782023280031>. Acesso em: 15 jan. 2026.

ALVES, Fernando de Brito. *A construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2013.

ALVES, Fernando de Brito; BREGA FILHO, Vladimir. Termidorizar a deliberação: o papel das cortes constitucionais nas democracias contemporâneas. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, RS, Brasil, v. 11, n. 1, p. 124–134, 2015.

ALVES, Fernando de Brito.; MACHADO, Edinilson Donisete. Democracia e judicialização da política: problematizando as decisões judiciais sobre direitos sociais. *Revista do Direito Público (Londrina)*, v. 11, p. 13-46, 2016.

ARAÚJO, Maria Ariete Duarte de; BORGES, Djalma Freire. Autonomia universitária: implicações gerenciais para as instituições federais de ensino superior. *RAP*, Rio de Janeiro, n.33 (4), 1999, p. 7-23.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.599/DF. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. Julgado em: 20/05/1999. Publicado no DJ em: 27/08/1999, p. 03.

DE BRITO ALVES, Fernando; MACHADO, Edinilson Donisete. Democracia e judicialização da política-problematizando as decisões judiciais sobre direitos sociais. *Revista do Direito Público*, v. 11, n. 3, p. 13-46, 2016.

DURHAM, Eunice Ribeiro. *A autonomia universitária - extensão e limites*. Documento de Trabalho 03/05. São Paulo: NUPES/USP, 2005.

DURHAM, Eunice Ribeiro. *A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações*. Documento de Trabalho 9/89. São Paulo: NUPES/USP, 1989.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. A autonomia universitária na Constituição de 05.10.1988. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 215, 1999. p. 117-142.

LUTAIF, Michel Kurdoglian. *A autonomia universitária na visão do Supremo Tribunal Federal*. Monografia (Escola de Formação). São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), 2014.

MARINO, André; MANDALOZZO, Rafael. *O processo de formulação da Lei Geral das Universidades do ponto de vista dos sindicatos docentes*. In: Anais do Congresso Nacional de Educação, Curitiba, 2023.

PARANÁ. Lei Estadual n.º 20.933, de 17 de dezembro de 2021. *Dispõe sobre parâmetros de financiamento e critérios de eficiência da gestão universitária*. Curitiba: Diário Oficial do Estado, 2021a.

PARANÁ. Projeto de Lei n.º 728/2021. Dispõe sobre os parâmetros de financiamento das Universidades Públicas Estaduais do Paraná, estabelece critérios para a eficiência da gestão universitária e dá outros provimentos. Curitiba: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 2021.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Processo Administrativo n.º 16.119.068-3. Curitiba, 2019.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão n.º 1525/17 - Tribunal Pleno. Processo n.º 553888/16. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão n.º 1176/23 - Tribunal Pleno. Processo n.º 533718/22. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2025.



PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0067337-19.2022.8.16.0000. Curitiba, 2022.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Acórdão da ADI nº 0067337-19.2022.8.16.0000. Curitiba, 2025.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Educação Superior, Direito e Estado: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96)*. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 2000.

SAMAHA, Michel; BONA, Aldo. Autonomia universitária e responsabilidade social. In: ALVAREZ, Gonzalo et al. (Comp.). *Miradas sobre la autonomía universitaria*. Buenos Aires: Eudeba, 2022, p. 67-72.

SÃO PAULO. PARECER DA PROCURADORIA ADMINISTRATIVA. PA n.º 38/2016. Lei de Acesso à Informação. Fiscalização. Universidades Públicas Estaduais. Autonomia Universitária. *Boletim CEPGE*, São Paulo, v. 40, n. 5, p. 49-66, set./out. 2016.