

Ação popular, autonomia universitária e reserva legal: análise jurídico-institucional da liminar sobre a nova política de ações afirmativas da Udesc

A controvérsia não opõe inclusão e legalidade. Discute quais matérias podem ser disciplinadas diretamente por uma universidade pública, quais dependem de lei formal e quais exigem demonstração prévia de viabilidade orçamentária.

Vinícius Ross Adriano

Resumo

O presente artigo examina a controvérsia instaurada pela Ação Popular nº 5044773-25.2026.8.24.0023, proposta por Bruno André de Souza perante a 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, em face da deliberação do Conselho Universitário da Universidade do Estado de Santa Catarina que instituiu nova Política de Ações Afirmativas e Diversidades. A deliberação foi posteriormente formalizada pela Resolução nº 020/2026-CONSUNI, publicada em 24 de agosto de 2026 e parcialmente alterada pela Resolução nº 023/2026-CONSUNI. A pesquisa adota método dogmático-jurídico, com análise documental do processo administrativo UDESC nº 00014649/2024, da petição inicial, dos atos normativos, da decisão liminar e dos parâmetros constitucionais, legais e jurisprudenciais aplicáveis. Sustenta-se que a controvérsia deve ser decomposta em três planos normativos distintos: ações afirmativas acadêmicas, reserva de vagas em concursos e processos seletivos de servidores e criação de vagas suplementares adicionais à oferta regular. A constitucionalidade material das ações afirmativas, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, não elimina o exame da competência, da forma, da motivação e da responsabilidade fiscal. A liminar preservou as cotas acadêmicas ordinárias, mas suspendeu provisoriamente as disposições relativas a concursos e processos seletivos de servidores e às vagas suplementares, reconhecendo plausibilidade nas teses de reserva legal, iniciativa legislativa e insuficiência da instrução orçamentária. Conclui-se que autonomia universitária, igualdade material, legalidade e planejamento não são valores excludentes: constituem requisitos cumulativos de legitimidade das políticas públicas.

Palavras-chave: ação popular; ações afirmativas; autonomia universitária; reserva legal; concurso público; responsabilidade fiscal; moralidade administrativa; Udesc.

Abstract

This article examines Popular Action No. 5044773-25.2026.8.24.0023, filed before the First Public Treasury Court of Florianópolis against the resolution adopted by the University Council of the State University of Santa Catarina establishing a new affirmative action policy. The study applies a doctrinal and documentary legal method to the administrative proceedings, the complaint, the regulatory acts, the preliminary injunction and the relevant constitutional, statutory and judicial standards. It argues that the dispute must be divided into three distinct areas: academic affirmative action, reserved positions in public recruitment, and supplementary student places added to regular enrolment. The substantive constitutionality of affirmative action does not eliminate scrutiny of institutional competence, legal form, reasons and fiscal planning. The preliminary injunction preserved ordinary academic quotas while temporarily suspending provisions concerning public recruitment and supplementary places. University autonomy, substantive equality, legality and planning should therefore be understood as cumulative, rather than opposing, requirements of legitimate public policy.

Keywords: popular action; affirmative action; university autonomy; statutory reservation; public recruitment; fiscal responsibility; administrative morality.

1. Introdução: por que o caso não pode ser reduzido ao debate “a favor ou contra cotas”

Temas constitucionalmente sensíveis costumam chegar ao debate público por meio de formulações binárias. No caso da nova Política de Ações Afirmativas da Universidade do Estado de Santa Catarina — Udesc, duas narrativas simplificadoras passaram a disputar espaço: a primeira afirmou que o Poder Judiciário teria “derrubado as cotas”; a segunda tratou qualquer controle jurídico da resolução como oposição à inclusão social e racial.

Nenhuma dessas descrições corresponde ao objeto da ação nem ao alcance da decisão provisória.

A Ação Popular nº 5044773-25.2026.8.24.0023 não foi construída sobre a premissa de que ações afirmativas seriam, em si mesmas, incompatíveis com a Constituição. Ao contrário, a própria petição inicial reconhece expressamente os precedentes do Supremo Tribunal Federal que afirmaram a constitucionalidade de cotas raciais no ensino superior e no serviço público. A pergunta submetida ao Judiciário foi mais específica: ainda que determinada política seja materialmente legítima, o órgão que a instituiu possuía competência para disciplinar todos os seus campos, utilizou o instrumento normativo adequado e demonstrou previamente as consequências administrativas e orçamentárias de sua execução?

Essa formulação desloca a controvérsia do plano exclusivamente político para o plano jurídico-institucional. O problema não é apenas **o que** a Administração pretende realizar, mas **quem** pode decidir, **por qual procedimento, com qual fundamento normativo e a partir de quais informações técnicas**.

A distinção é necessária porque a Resolução nº 020/2026-CONSUNI reuniu, em um único ato, objetos submetidos a regimes jurídicos diferentes. O texto disciplinou o ingresso de estudantes na graduação e na pós-graduação; instituiu vagas suplementares adicionais à oferta ordinária; estabeleceu percentuais para concursos públicos e processos seletivos de servidores; criou ou ampliou estruturas de verificação, acompanhamento e permanência; e revogou o regime normativo anterior.

Tratar todo esse conjunto como matéria indivisível obscureceria a incidência simultânea de diferentes normas constitucionais. A autonomia universitária possui densidade máxima na organização acadêmica, mas não transforma o conselho universitário em legislador do regime jurídico de servidores estaduais. A igualdade material legitima ações afirmativas, mas não dispensa reserva de lei quando a Constituição a exige. A relevância social de uma política pública, por sua vez, não elimina o dever de estimar os custos de sua expansão.

O presente estudo reconstrói a tramitação administrativa, sistematiza as teses da ação, examina a decisão liminar e identifica os limites do controle judicial exercido. O objetivo é demonstrar que o caso oferece reflexão que ultrapassa a política de cotas da Udesc: ele revela como finalidade, competência, forma, motivação e planejamento se relacionam no Estado de Direito.

2. Metodologia, fontes e delimitação da análise

O artigo adota abordagem qualitativa, de natureza dogmático-jurídica e documental. Foram examinados: a Constituição da República; a Constituição do Estado de Santa Catarina; a Lei da Ação Popular; a Lei de Responsabilidade Fiscal; a Lei estadual nº 17.292/2017; a Lei federal nº 15.142/2025; o Estatuto da Udesc; o Processo Administrativo UDESC nº 00014649/2024; a redação aprovada pelo Conselho Universitário; as Resoluções nº 020 e nº 023/2026-CONSUNI; a petição inicial da Ação

Popular nº 5044773-25.2026.8.24.0023; a decisão liminar; e precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre ações afirmativas e ação popular.

A análise possui duas delimitações essenciais.

A primeira é material. Não se pretende avaliar a conveniência sociológica das categorias escolhidas pela universidade, mensurar a eficiência empírica das cotas ou discutir, abstratamente, se ações afirmativas devem existir. O objeto é a juridicidade do processo decisório e dos instrumentos utilizados.

A segunda é processual. A decisão examinada é provisória. Ela foi proferida em cognição sumária e não representa julgamento definitivo da ação popular. As teses descritas como “acolhidas” foram reconhecidas como plausíveis para fins cautelares; poderão ser confirmadas, modificadas ou rejeitadas depois do contraditório, da manifestação do Ministério Público e da instrução probatória.

Também é necessário registrar uma peculiaridade documental. A ação foi ajuizada em 13 de agosto de 2026, um dia após a deliberação do CONSUNI e antes da publicação da resolução oficial. Naquele momento, o ato era identificável pelo processo administrativo, pela sessão, pela data, pelo conteúdo aprovado e pelo resultado da votação, mas ainda não possuía numeração oficial. Posteriormente, a deliberação foi formalizada como Resolução nº 020/2026-CONSUNI, publicada em 24 de agosto. A Resolução nº 023/2026-CONSUNI, de 25 de agosto, suprimiu referência às pessoas em privação de liberdade e alterou a cláusula de vigência. Por isso, a numeração dos artigos referida na petição e em passagens da decisão não coincide integralmente com a versão consolidada publicada. Essa diferença é cronológica e formal, não uma alteração do núcleo da controvérsia.

3. A origem da controvérsia administrativa

3.1. O Processo Administrativo UDESC nº 00014649/2024

O processo administrativo foi autuado em 10 de abril de 2024. A proposta partiu de trabalho institucional voltado à reunião, atualização e ampliação das políticas de ações afirmativas da universidade. Durante a tramitação, a matéria passou por instâncias acadêmicas, administrativas e consultivas.

A Procuradoria Jurídica da Udesc emitiu o Parecer nº 316/2024, datado de 19 de julho de 2024. A Pró-Reitoria de Planejamento — PROPLAN elaborou a Instrução Técnica nº 079/2024, de 27 de setembro de 2024. O processo também recebeu manifestações de câmaras, pareceres de relatores, pedidos de vista, declarações de voto em separado e sucessivas versões da minuta.

Esse histórico afasta a ideia de inexistência absoluta de debate administrativo. A tese da ação é mais precisa: o texto final aprovado em 2026 sofreu mudanças relevantes em relação às versões examinadas em 2024, sem que houvesse uma revisão jurídica e orçamentária final capaz de confrontar o conteúdo efetivamente deliberado com o quadro normativo superveniente.

Na reunião ordinária de 27 de maio de 2026, a matéria não foi definitivamente votada em razão de pedido de vista. A apreciação começou em 9 de julho, mas foi suspensa. A deliberação final ocorreu em 12 de agosto de 2026, na continuidade da sessão ordinária.

O Plenário aprovou, por maioria estreita, a proposta resultante do parecer da relatora e das declarações de voto em separado incorporadas. O registro nominal utilizado na ação indicava 39 votos favoráveis,

37 contrários e 15 ausências, ressalvada a necessidade de confirmação pela ata e pelo mapa oficial de votação. A diferença de dois votos não configura vício jurídico por si mesma, mas demonstra que as objeções de competência, forma e impacto não eram marginais: foram apresentadas ao colegiado e rejeitadas por maioria mínima.

3.2. Formalização posterior: Resoluções nº 020 e nº 023/2026-CONSUNI

A deliberação de 12 de agosto foi formalizada pela Resolução nº 020/2026-CONSUNI. O ato revogou as Resoluções nº 17/2011, nº 67/2013 e nº 44/2014 e consolidou a nova política. Embora aprovada em 12 de agosto, a resolução foi publicada em 24 de agosto de 2026.

No dia seguinte, o Reitor editou, *ad referendum* dos Conselhos Superiores, a Resolução nº 023/2026-CONSUNI. O novo ato suprimiu o inciso que ainda mencionava pessoas em privação de liberdade e alterou a cláusula de vigência para estabelecer que a Resolução nº 020 entraria em vigor na data de sua publicação.

Esses atos supervenientes confirmaram a existência de objeto administrativo concreto. A ação não pretendia controlar resolução meramente hipotética. A deliberação colegiada já havia encerrado a formação da vontade administrativa; numeração, assinatura e publicação constituíam etapas de exteriorização e eficácia. A tutela preventiva buscava impedir que editais, matrículas, contratações e nomeações produzissem situações individuais de difícil reversão antes do exame judicial.

4. O conteúdo normativo da nova política

4.1. Cotas ordinárias na graduação

A política reserva 50% das vagas de cada processo seletivo de graduação. A distribuição alcança estudantes de escola pública ou bolsistas integrais por vulnerabilidade socioeconômica, pessoas de baixa renda, pessoas negras, indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência e pessoas com transtorno do espectro autista.

Na versão publicada, o art. 11 distribui o percentual em cinco segmentos: 20% para pessoas com renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário mínimo; 5% para pessoas negras que também se enquadrem nesse critério de renda; 15% para pessoas negras; 5% para pessoas indígenas ou quilombolas; e 5% para pessoas com deficiência ou TEA.

Essas vagas são cotas em sentido estrito: não ampliam o quantitativo ordinariamente ofertado, mas distribuem parte das vagas existentes entre modalidades de concorrência. A resolução também disciplina comprovação documental, heteroidentificação, remanejamento de vagas não preenchidas e concorrência simultânea à ampla concorrência.

4.2. Cotas ordinárias na pós-graduação

Na pós-graduação, a Resolução nº 020/2026 estabelece reserva mínima de 30% do total das vagas para pessoas de baixa renda, negras, com deficiência ou TEA, indígenas e quilombolas. Cada programa deve aprovar norma interna específica e explicitar, em edital, procedimentos de seleção, verificação e distribuição de bolsas.

Assim como na graduação, a reserva incide sobre vagas ordinárias. A ação popular não pediu, em sua delimitação central, a extinção desses sistemas acadêmicos. A autonomia didático-científica e

administrativa prevista no art. 207 da Constituição foi reconhecida como fundamento relevante para a preservação cautelar dessas disposições.

4.3. Vagas suplementares na graduação e na pós-graduação

A resolução diferencia cotas de vagas suplementares. Cotas são reservas dentro do total existente. Vagas suplementares são adicionais ao quantitativo regularmente ofertado e devem representar acréscimo efetivo ao número previsto no projeto pedagógico ou no plano do curso.

Na graduação, foram estabelecidas vagas adicionais para pessoas trans, povos do campo e solicitantes de refúgio ou visto humanitário, refugiados ou imigrantes com visto humanitário. A redação publicada prevê uma vaga por curso para cada uma dessas categorias.

Na pós-graduação, cada colegiado pode instituir vagas suplementares em quantitativo total de até 20% das vagas ordinárias, destinadas aos grupos definidos na resolução. Essas vagas não integram a oferta comum e devem ser apresentadas como acréscimo no edital.

A diferença conceitual possui consequência jurídica direta. Se a cota redistribui vagas já existentes, a vaga suplementar expande a ação governamental e pode aumentar a necessidade de docentes, orientação, infraestrutura, acessibilidade, bolsas, assistência estudantil, comissões e serviços administrativos.

4.4. Cotas em concursos públicos e processos seletivos de servidores

Na redação oficial, os arts. 33 e 34 da Resolução nº 020/2026 destinam 30% das vagas totais dos concursos públicos e processos seletivos da Udesc às ações afirmativas: 20% para pessoas negras; 5% para pessoas indígenas e quilombolas; e 5% para pessoas com deficiência ou TEA.

O ato vincula expressamente a parcela destinada às pessoas com deficiência à Lei estadual nº 17.292/2017. Para as reservas destinadas a pessoas negras, indígenas e quilombolas, entretanto, não identifica lei catarinense específica instituidora. O art. 34 remete aos editais a definição dos critérios de reserva e limita-se a determinar a observância dos percentuais e da “legislação vigente”.

Esse capítulo levou a resolução para além da organização acadêmica. O objeto passou a alcançar o provimento de cargos e a contratação de servidores de uma fundação pública estadual, matéria submetida ao regime constitucional da Administração Pública e à competência legislativa do Estado.

5. A delimitação negativa da ação: o que não foi pedido

A compreensão correta da demanda começa pelo que ela expressamente excluiu.

A inicial não sustenta que toda ação afirmativa dependa de lei formal. Também não afirma que a Udesc esteja impedida de estabelecer critérios de ingresso acadêmico no exercício de sua autonomia. Não se pede que o Judiciário substitua a universidade na avaliação pedagógica de sua política. Tampouco se questiona, em abstrato, a legitimidade constitucional da busca por igualdade material.

O Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a ADPF 186 e reconheceu a constitucionalidade do sistema de cotas raciais no ensino superior. No Tema 203 da repercussão geral, reafirmou a validade de ações afirmativas com critério étnico-racial em processos de ingresso universitário. Posteriormente,

na ADC 41, declarou constitucional a Lei federal nº 12.990/2014, que reservava vagas a pessoas negras em concursos públicos federais.

Esses precedentes integram, e não contradizem, a argumentação da ação. Eles demonstram que a igualdade formal pode ser insuficiente para corrigir desigualdades históricas e estruturais. Entretanto, nenhum deles decidiu que toda autoridade administrativa, em qualquer nível federativo, pode instituir por resolução um regime originário de cotas para cargos públicos estaduais.

A constitucionalidade material responde à pergunta “essa política pode existir?”. A competência e a reserva legal respondem a perguntas diferentes: “quem pode criá-la?” e “por qual instrumento normativo?”. Confundir essas dimensões impede análise constitucional completa.

6. Cabimento da ação popular e natureza preventiva da tutela

6.1. Legitimidade cidadã e ato administrativo controlável

O art. 5º, LXXIII, da Constituição confere a qualquer cidadão legitimidade para propor ação popular destinada a anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural. A Lei nº 4.717/1965 disciplina o instrumento e admite sua utilização contra atos de pessoas jurídicas de direito público e de entidades por elas mantidas.

Bruno André de Souza ajuizou a demanda na condição de cidadão, com comprovação de seus direitos políticos. A legitimidade decorre dessa qualidade constitucional e não de eventual posição partidária, candidatura eleitoral ou interesse político na discussão.

O ato impugnado era concreto e identificável. Ainda que a resolução não estivesse numerada quando do ajuizamento, estavam definidos o processo administrativo, o órgão deliberativo, a data da decisão, a redação aprovada e a determinação de vigência. A publicação posterior da Resolução nº 020/2026 apenas formalizou o conteúdo que já integrava a deliberação.

6.2. Ação popular preventiva

O art. 5º, § 4º, da Lei da Ação Popular autoriza a suspensão liminar do ato lesivo. A tutela não precisa aguardar a consumação de matrículas, contratações ou nomeações. Sua função preventiva é especialmente relevante quando a execução posterior pode criar direitos aparentes, expectativas qualificadas e custos de reversão para terceiros de boa-fé.

No caso, a iminência de editais fundamentados na nova política caracterizava o perigo da demora. Uma vez abertas inscrições, publicadas classificações ou formalizados vínculos, qualquer invalidação futura se tornaria administrativamente mais complexa e socialmente mais onerosa.

6.3. Moralidade administrativa como bem autônomo

O cabimento da ação popular não depende, em todas as hipóteses, da demonstração imediata de prejuízo financeiro mensurável. No Tema 836 da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que o dano material aos cofres públicos não é condição para a ação quando a tutela recai sobre a moralidade administrativa.

Essa autonomia não autoriza condenação pecuniária baseada em dano presumido. Ressarcimento exige prova de prejuízo efetivo, nexo causal e responsabilidade individual. A consequência processual é

outra: a ausência de valor financeiro já liquidado não impede o controle preventivo de competência, legalidade, impessoalidade, motivação e planejamento.

7. Autonomia universitária: garantia institucional, não soberania normativa

O art. 207 da Constituição estabelece que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. A autonomia protege a liberdade acadêmica, a organização dos cursos, a produção científica, a definição de políticas pedagógicas e o autogoverno compatível com a natureza universitária.

No âmbito da Udesc, o Estatuto reafirma essa autonomia e atribui à universidade competências para fixar vagas e critérios de seleção acadêmica. É por essa razão que uma tese segundo a qual qualquer cota universitária dependeria de lei formal seria excessiva e incompatível com a jurisprudência constitucional.

Autonomia, contudo, não se confunde com soberania. A universidade integra a Administração Pública, submete-se à Constituição, à legislação estadual, à responsabilidade fiscal e aos princípios do art. 37. Sua competência normativa é funcional: existe para permitir o cumprimento de sua missão institucional dentro do sistema jurídico.

O próprio Estatuto da Udesc diferencia a normatização interna da criação do regime jurídico de pessoal. Ao tratar de provimento, vacância, acesso e promoção de servidores, determina a observância da legislação pertinente. Entre as competências do CONSUNI estão a formulação de propostas e anteprojeto a serem encaminhados às autoridades competentes, o que evidencia que o conselho não ocupa o lugar constitucional do Governador e da Assembleia Legislativa.

Surge, assim, uma fronteira material. A definição de cotas acadêmicas situa-se no núcleo da autonomia universitária. A criação originária de percentuais para provimento de cargos públicos estaduais envolve organização administrativa, regime de servidores e igualdade de acesso ao serviço público. A primeira matéria admite disciplina universitária direta em extensão mais ampla; a segunda encontra limites específicos de reserva legal e iniciativa legislativa.

8. Concursos públicos: reserva legal e iniciativa privativa

8.1. O parâmetro constitucional

O art. 37, II, da Constituição exige aprovação em concurso público para investidura em cargo ou emprego, “de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”. O inciso VIII determina que a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos às pessoas com deficiência e definirá os critérios de admissão.

A Constituição de Santa Catarina reproduz as garantias do concurso e da reserva legal. Mais especificamente, seu art. 50, § 2º, reserva ao Governador a iniciativa das leis que disponham sobre criação de cargos e funções na administração fundacional e sobre servidores públicos estaduais, seu regime jurídico e provimento de cargos.

O ponto não é afirmar que toda regra operacional de concurso deva constar de lei. Editais e regulamentos necessariamente detalham datas, provas, documentação, convocações e procedimentos. A reserva legal incide, porém, sobre elementos estruturais que alteram o regime de ingresso e a distribuição das vagas públicas.

8.2. A lei estadual existente e seu alcance

Santa Catarina possui disciplina legal para pessoas com deficiência. O art. 68 da Lei estadual nº 17.292/2017 assegura o direito de participação em concursos e determina reserva mínima de 5%. Nessa matéria, a resolução universitária pode organizar a execução da lei, desde que permaneça dentro de seus limites.

A situação é diferente quanto aos 20% destinados a pessoas negras e aos 5% destinados a pessoas indígenas e quilombolas. O processo administrativo e o ato publicado não indicam lei catarinense específica que tenha criado essas reservas para cargos e contratações da Udesc.

A inexistência de lei local não significa que as categorias não possam receber ação afirmativa. Significa que, segundo a tese da ação, a instituição do regime deve partir do processo legislativo constitucionalmente competente.

8.3. Por que a legislação federal não pode ser transplantada automaticamente

A Lei federal nº 15.142/2025 reservou 30% das vagas em concursos e processos seletivos da Administração Pública federal a pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas. O diploma revogou a Lei nº 12.990/2014 e estabeleceu um novo regime de verificação e distribuição.

A lei federal é importante por duas razões. Primeiro, demonstra que o legislador nacional reconhece a legitimidade dessas ações afirmativas. Segundo, confirma que a criação do regime ocorreu por lei e teve seu âmbito de aplicação expressamente delimitado à Administração Pública federal.

Uma fundação estadual não integra a Administração federal. A analogia pode inspirar o conteúdo de um projeto de lei catarinense, mas não amplia a competência do conselho universitário nem converte a lei federal em autorização normativa para o provimento de cargos estaduais.

8.4. A ADC 41 e seus limites argumentativos

Na ADC 41, o STF reconheceu a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 e afirmou que a reserva de vagas concretizava a igualdade material. O precedente possui elevada relevância para a validade substancial das cotas em concursos.

Seu objeto, entretanto, era uma lei federal aprovada pelo Congresso e sancionada pela autoridade competente. O julgamento não examinou se um conselho universitário estadual poderia criar, sem lei local, percentuais equivalentes para o quadro de servidores de uma fundação pública estadual.

Utilizar a ADC 41 para afastar o exame de competência equivaleria a transformar decisão sobre constitucionalidade material em autorização normativa geral. O precedente legitima o fim; não elimina as regras federativas e formais relativas aos meios.

8.5. A competência possível do CONSUNI

O reconhecimento da reserva legal não torna o CONSUNI irrelevante. O conselho pode produzir estudos, consultar a comunidade, formular propostas, encaminhar anteprojeto ao Executivo, participar do debate legislativo e, depois de editada a lei, regulamentar sua execução no âmbito universitário.

O limite apontado na ação é a substituição do processo legislativo. Ao fixar originariamente percentuais e categorias para concursos e processos seletivos de servidores estaduais, a resolução teria ingressado em domínio reservado à lei de iniciativa do Governador. Em termos da Lei da Ação Popular, a hipótese é apresentada como vício de incompetência, nos termos do art. 2º, alínea “a”, e parágrafo único, alínea “a”.

9. Indeterminação normativa e delegação excessiva aos editais

Ainda que fosse superada a tese de reserva legal, a resolução apresenta problemas internos de determinação.

O art. 33 fixa 5% das vagas para indígenas e quilombolas. Seu § 1º afirma que esse percentual será organizado em proporção “no mínimo igual” à participação desses grupos na população da unidade federativa, segundo o censo do IBGE. O texto não esclarece como conciliar o percentual fixo com o piso demográfico, como repartir a parcela entre os dois grupos ou como resolver eventual sobreposição matemática com o teto global de 30%.

O art. 34 transfere aos editais a definição dos “critérios para reserva de vagas”. A delegação de detalhes operacionais é comum e necessária. O problema surge quando o ato superior não fornece balizas suficientes para elementos que interferem diretamente na igualdade de acesso: enquadramento, verificação, alternância, proporcionalidade, ordem de convocação e remanejamento.

O edital é a lei interna do certame apenas porque se subordina à Constituição, à lei e ao regulamento válido. Ele não pode suprir a inexistência do fundamento legal nem criar livremente elementos essenciais da política. Deixar esses elementos para cada seleção pode produzir tratamentos divergentes, insegurança para candidatos e contencioso administrativo e judicial.

A petição relaciona essa insuficiência aos princípios da legalidade, impessoalidade, segurança jurídica e vinculação ao edital. Sob a ótica da Lei nº 4.717/1965, a indeterminação também pode caracterizar vício de forma e de motivo quando o conteúdo normativo não corresponde aos pressupostos jurídicos invocados para sua edição.

10. Vagas suplementares e responsabilidade orçamentária

10.1. O significado jurídico da adicionalidade

A Resolução nº 020/2026 afirma que a vaga suplementar é adicional ao quantitativo regularmente ofertado e deve representar acréscimo efetivo ao projeto pedagógico ou ao plano de curso. A norma impede que as novas vagas sejam obtidas pela redução da ampla concorrência ou das cotas ordinárias.

Essa opção fortalece a finalidade inclusiva, mas produz consequência administrativa: a política amplia a oferta pública. Na graduação, a regra de uma vaga por curso para cada um dos três grupos alcançados pode gerar expansão disseminada. Na pós-graduação, o acréscimo facultativo pode atingir até 20% da oferta ordinária de cada programa.

Não se pode presumir que cada nova vaga exigirá, automaticamente, nova turma ou contratação de professor. Também seria incorreto afirmar custo específico sem dados. Mas a impossibilidade de quantificação não equivale a neutralidade financeira.

10.2. O conteúdo da manifestação da PROPLAN

A Instrução Técnica PROPLAN nº 079/2024 reconheceu a existência de consequências financeiras, mas registrou que o processo não continha quantidades e valores suficientes para calcular o impacto. A análise considerou que não haveria efeito imediato e remeteu a quantificação para os futuros editais.

A fragilidade apontada pela ação é temporal e metodológica. A manifestação foi produzida em 2024, antes da redação final de 2026 e das alterações incorporadas na sessão decisória. O texto finalmente aprovado tornou explícito que as vagas suplementares seriam adicionais ao quantitativo previsto nos documentos acadêmicos e atribuiu vigência à política sem novo estudo global.

Se o órgão de planejamento declara não possuir as premissas necessárias ao cálculo, a conclusão tecnicamente possível não é que o impacto inexistente, mas que ele ainda não foi determinado. A decisão administrativa deveria então obter os dados faltantes ou condicionar a eficácia das medidas expansivas à demonstração posterior, antes de sua execução.

10.3. Os arts. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal

O art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 considera não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda aos arts. 16 e 17.

O art. 16 exige que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa seja acompanhada de estimativa do impacto no exercício de início e nos dois subsequentes, bem como de declaração de adequação orçamentária e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. A estimativa deve apresentar as premissas e a metodologia de cálculo.

O art. 17 disciplina a despesa obrigatória de caráter continuado criada por lei, medida provisória ou ato administrativo normativo com efeitos superiores a dois exercícios. Exige estimativa, demonstração da origem dos recursos e análise de repercussão sobre as metas fiscais.

A incidência exata desses dispositivos sobre cada ato de execução dependerá da prova. O argumento cautelar é que uma política permanente de expansão de vagas, acompanhada de medidas de verificação e permanência, não pode ser considerada fiscalmente neutra apenas porque seus custos foram postergados para futuros editais.

10.4. Planejamento antes da execução

O dever de planejamento não significa impedir a política. Significa estruturá-la com dados suficientes para que a decisão seja racional, sustentável e transparente.

Um estudo adequado deveria, ao menos, identificar o número de cursos e programas alcançados; a capacidade instalada; a necessidade de docentes e orientação; os custos de acessibilidade, comissões e permanência; a demanda por bolsas e assistência; a compatibilidade com os projetos pedagógicos; e as fontes orçamentárias existentes.

Calcular antes de implementar protege a própria ação afirmativa. Políticas que nascem sem estrutura financeira podem ser interrompidas, subexecutadas ou judicializadas, gerando frustração aos beneficiários e instabilidade institucional.

11. Déficit de instrução final e motivação administrativa

Motivação não é simples existência de documentos no processo. Uma decisão administrativa é adequadamente motivada quando os fundamentos apresentados se relacionam ao conteúdo final aprovado e enfrentam as objeções relevantes existentes no momento da deliberação.

Entre o Parecer Jurídico nº 316/2024 e a votação de agosto de 2026, ocorreram mudanças importantes. A Lei federal nº 12.990/2014 foi revogada pela Lei nº 15.142/2025; novas versões da resolução foram produzidas; declarações de voto em separado alteraram categorias e procedimentos; e a redação final consolidou vagas suplementares adicionais e percentuais para servidores.

O parecer jurídico anterior havia utilizado a legislação federal então vigente como referência e já registrava lacunas sobre indígenas e quilombolas. Não consta novo parecer final enfrentando a iniciativa reservada prevista na Constituição catarinense, o alcance do Estatuto da Udesc, a nova legislação federal e as alterações aprovadas em 2026.

No plano orçamentário, a PROPLAN declarou não possuir dados suficientes. Essa limitação deveria ter sido superada antes da aprovação definitiva ou convertida em condicionante de eficácia. A aprovação por remissão a manifestações antigas não necessariamente responde aos fatos normativos e materiais supervenientes.

O processo também continha objeções internas. Houve declaração de voto que propunha suprimir o capítulo dos concursos, parecer de vista que apontava ausência de lei estadual e proposta de condicionamento da vigência. O colegiado podia discordar dessas posições. Contudo, quanto mais específica e juridicamente relevante a objeção, maior o dever de demonstrar por que ela não impediria a decisão.

O vício alegado, portanto, não é falta de unanimidade nem mera divergência interpretativa. É a possível insuficiência da motivação final para explicar a competência normativa, resolver as inconsistências e demonstrar a viabilidade da política tal como efetivamente aprovada.

12. Unidade da política, divisibilidade do ato e pedidos sucessivos

A ação formulou pedido principal de suspensão e nulidade integral porque a deliberação apresentou a política como sistema único. O ato reuniu ingresso acadêmico e funcional, criou estruturas comuns, estabeleceu objetivos integrados e revogou integralmente três resoluções anteriores.

Essa unidade, porém, não impede o exame de divisibilidade. O pedido subsidiário reconheceu que o Judiciário poderia preservar as cotas acadêmicas ordinárias e suspender apenas os núcleos potencialmente viciados: concursos e processos seletivos de servidores sem lei estadual específica e vagas suplementares sem instrução orçamentária suficiente.

A técnica dos pedidos sucessivos é relevante por duas razões. Primeiro, respeita a autonomia universitária e reduz a intervenção judicial ao necessário. Segundo, evita que a eventual invalidade de uma parte produza vácuo normativo ou elimine medidas acadêmicas constitucionalmente protegidas.

Foi essa solução intermediária que prevaleceu na decisão liminar. O juízo não acolheu, naquele momento, a suspensão integral da política. A decisão separou os domínios normativos e preservou as cotas ordinárias de graduação e pós-graduação.

13. A decisão liminar de 31 de agosto de 2026

13.1. Cognição sumária e probabilidade do direito

A juíza Luciana Pelisser Gottardi Trentini, da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, deferiu parcialmente a tutela de urgência em 31 de agosto de 2026. A decisão não julgou o mérito final. Reconheceu, em exame preliminar, probabilidade jurídica suficiente para suspender parte da política até que o contraditório e a instrução esclareçam as questões de competência e impacto.

Quanto aos concursos e processos seletivos de servidores, a plausibilidade decorreu da ausência, até então demonstrada, de lei estadual específica para as reservas racial, indígena e quilombola e da incidência das normas constitucionais sobre regime de servidores e provimento de cargos.

Quanto às vagas suplementares, a decisão considerou relevante o fato de a própria área de planejamento ter reconhecido falta de dados para mensuração. A criação de vagas adicionais, sem demonstração final de viabilidade, justificou cautela antes da produção de efeitos.

13.2. Perigo da demora e reversibilidade

O perigo estava na possibilidade de publicação e aplicação de editais fundados nas disposições controvertidas. Depois de inscrições, classificações, matrículas, contratações e nomeações, a reversão poderia atingir terceiros de boa-fé e gerar custos institucionais.

A suspensão parcial foi considerada reversível porque mantém provisoriamente o estado normativo anterior nos pontos alcançados e permite que a universidade retome a execução caso a tese seja afastada. A medida evita, por ora, a formação de situações mais complexas sem eliminar definitivamente a política.

13.3. O que foi suspenso

A liminar alcançou as disposições relativas às reservas para concursos públicos e processos seletivos de servidores e às vagas suplementares destinadas aos grupos previstos na política. Impediu a publicação ou a prática de atos administrativos fundados exclusivamente nas normas suspensas.

Como a ação foi proposta antes da publicação oficial, a decisão utiliza a estrutura e a numeração da redação aprovada que instruiu a petição. Na versão oficial da Resolução nº 020/2026, o capítulo de concursos aparece nos arts. 33 e 34; as vagas suplementares estão disciplinadas, na graduação, principalmente nos arts. 18 a 20 e, na pós-graduação, nos arts. 24 a 28. A correspondência material deve prevalecer sobre a diferença de numeração.

Para assegurar o cumprimento, foi fixada multa diária de R\$ 1.000,00, limitada inicialmente a R\$ 100.000,00.

13.4. O que permaneceu válido

As cotas acadêmicas ordinárias foram preservadas. Continuaram eficazes a reserva de 50% das vagas da graduação e a reserva mínima de 30% na pós-graduação, com os respectivos critérios e mecanismos de seleção.

Essa preservação demonstra que a decisão não tratou a autonomia universitária como argumento meramente retórico. O juízo reconheceu que a organização acadêmica ocupa espaço

constitucionalmente protegido e que a intervenção deveria ser calibrada segundo a natureza de cada dispositivo.

13.5. Exibição de documentos

A universidade foi instada a apresentar o texto consolidado da resolução, a ata da sessão de 12 de agosto, a lista de presença, o mapa nominal da votação e eventuais pareceres jurídicos ou estudos orçamentários posteriores às alterações realizadas.

A ordem possui função probatória. A Lei da Ação Popular autoriza o juiz a requisitar documentos necessários ao esclarecimento dos fatos. Como parte relevante da informação está sob posse exclusiva da Administração, a exibição equilibra o acesso à prova e permite verificar se houve análise técnica posterior não conhecida pelo autor.

14. A liminar não declarou inconstitucionalidade abstrata nem resolveu definitivamente o caso

É tecnicamente incorreto afirmar que a decisão “acabou com as cotas da Udesc”. As cotas acadêmicas permaneceram válidas, e a suspensão dos demais núcleos é provisória.

Também não houve declaração abstrata de inconstitucionalidade da política de cotas no serviço público. A decisão não negou que o Estado de Santa Catarina possa instituir ações afirmativas para seus servidores. O ponto é a necessidade de identificar a fonte normativa competente e a adequação do instrumento utilizado.

Da mesma forma, a suspensão das vagas suplementares não equivale a proibição definitiva de sua criação. A questão é a necessidade de demonstrar capacidade institucional e compatibilidade orçamentária antes da implementação.

O processo seguirá com citação dos réus, defesa da universidade e dos demais integrantes do polo passivo, participação obrigatória do Ministério Público e produção de prova. A sentença poderá confirmar, ampliar, reduzir ou revogar os efeitos da liminar.

15. Possíveis contrapontos e respostas jurídicas

15.1. “A autonomia universitária permite todas as medidas”

O contraponto mais forte sustenta que a autonomia administrativa inclui a organização do próprio quadro de pessoal e autoriza a universidade a definir políticas de diversidade em seus concursos.

A resposta exige proporcionalidade. A autonomia certamente permite administrar concursos, detalhar procedimentos e executar leis aplicáveis. Entretanto, quando a Constituição reserva à lei a disciplina estrutural do provimento de cargos estaduais e atribui iniciativa ao Governador, uma resolução interna não pode afastar o processo legislativo. A autonomia deve ser interpretada em harmonia com as demais normas constitucionais.

15.2. “A ADC 41 já autorizou cotas em concursos”

A ADC 41 confirmou que cotas raciais em concursos são compatíveis com a igualdade e com o concurso público. Mas o objeto era uma lei federal. O precedente não eliminou a distribuição federativa de competências nem autorizou qualquer órgão administrativo a reproduzir o regime sem lei própria.

15.3. “Sem contratação nova, não há impacto”

É possível que parte das vagas adicionais seja absorvida pela estrutura existente. Essa hipótese deve ser demonstrada, não presumida. Custos não se limitam a salários: incluem assistência, bolsas, acessibilidade, orientação, espaço, sistemas e funcionamento de comissões. Se a análise concluir por impacto irrelevante ou absorvível, o estudo servirá justamente para fundamentar a implementação.

15.4. “O impacto pode ser calculado em cada edital”

O cálculo por edital é necessário para a execução concreta, mas pode ser insuficiente para avaliar a dimensão global de uma política permanente. A aprovação do programa geral deve partir de estimativa agregada e de critérios que condicionem cada expansão à disponibilidade de recursos.

15.5. “A ação popular exige dano ao erário”

O Tema 836 do STF afasta essa exigência quando a moralidade administrativa é o bem tutelado. Isso não dispensa lesividade jurídica nem autoriza ressarcimento sem prova. Permite, contudo, o controle preventivo de ato potencialmente incompatível com legalidade, competência e planejamento.

16. Implicações institucionais do caso

O caso oferece ao menos cinco conclusões que interessam à Administração Pública em geral.

Primeira: políticas públicas complexas devem separar juridicamente seus objetos. Reunir matéria acadêmica, regime de servidores e expansão orçamentária em uma única resolução dificulta a identificação das competências e amplia o risco de invalidação cruzada.

Segunda: pareceres precisam examinar a versão efetivamente aprovada. Uma manifestação juridicamente sólida pode perder capacidade de fundamentação quando o texto, a legislação ou as premissas financeiras se alteram substancialmente.

Terceira: autonomia institucional não afasta governança. Quanto maior a liberdade decisória, maior a necessidade de transparência, dados, motivação e responsabilização.

Quarta: a defesa de ações afirmativas não se beneficia da fragilidade normativa. Uma política instituída pela autoridade competente, fundada em lei quando necessária e acompanhada de orçamento possui maior estabilidade contra contestações futuras.

Quinta: o controle judicial deve ser calibrado. A suspensão parcial preservou o núcleo acadêmico e conteve apenas os efeitos considerados mais problemáticos em cognição inicial. Essa divisibilidade é preferível à invalidação indiscriminada de toda a política.

17. Conclusão

A Ação Popular nº 5044773-25.2026.8.24.0023 não apresentou ao Judiciário uma escolha entre inclusão e legalidade. Sua estrutura argumentativa procurou demonstrar que a validade de uma política pública resulta da reunião de ambos os valores.

Ações afirmativas possuem fundamento constitucional na igualdade material e foram reiteradamente reconhecidas pelo Supremo Tribunal Federal. Essa premissa, contudo, não encerra o exame jurídico.

Quando a universidade disciplina o ingresso acadêmico, atua no núcleo de sua autonomia. Quando institui reservas para servidores estaduais, deve respeitar a reserva de lei e a iniciativa constitucionalmente atribuída. Quando amplia vagas e cria estruturas permanentes, precisa demonstrar planejamento e sustentabilidade financeira.

A decisão liminar refletiu essa decomposição. Preservou as cotas ordinárias de graduação e pós-graduação; suspendeu provisoriamente as reservas para concursos e processos seletivos de servidores; conteve a implementação das vagas suplementares sem instrução suficiente; e determinou a apresentação dos documentos necessários à compreensão do processo decisório.

Não se trata de vitória definitiva nem de pronunciamento contrário às ações afirmativas. Trata-se de decisão cautelar sobre os limites jurídicos de política administrativamente complexa.

O significado mais amplo do caso é institucional. No Estado de Direito, a relevância dos fins não reduz a importância dos meios. Ao contrário: quanto mais legítimo e sensível o objetivo público, maior deve ser o cuidado com competência, forma, motivação, planejamento e transparência. Esses requisitos não enfraquecem a inclusão. São precisamente o que pode torná-la juridicamente estável, financeiramente sustentável e democraticamente legítima.

Referências normativas, jurisprudenciais e documentais

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 5º, II e LXXIII; 37, caput, II e VIII; 70; e 207.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular, especialmente arts. 2º, 5º, § 4º, 6º, 7º, 10, 11 e 12.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente arts. 15, 16 e 17.

BRASIL. Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025. Reserva vagas a pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas em concursos e processos seletivos da Administração Pública federal.

SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina, especialmente arts. 16, 21, 50, § 2º, 58, 62 e 169.

SANTA CATARINA. Lei nº 17.292, de 19 de outubro de 2017, especialmente arts. 68 a 75.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, julgamento em 26 abr. 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgamento em 8 jun. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário com Agravo nº 824.781/MT. Tema 836 da repercussão geral. Tese: a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos não é condição para o cabimento da ação popular quando tutelada a moralidade administrativa.

UDESC. Processo Administrativo nº 00014649/2024. Proposta de Política de Ações Afirmativas e Diversidades.

UDESC. Resolução nº 020/2026-CONSUNI, aprovada em 12 ago. 2026 e publicada em 24 ago. 2026.

UDESC. Resolução nº 023/2026-CONSUNI, de 25 ago. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. Ação Popular nº 5044773-25.2026.8.24.0023. Autor: Bruno André de Souza. Decisão liminar de 31 ago. 2026.

Vinícius Ross Adriano é advogado, inscrito na OAB/SC sob o nº 65.927, responsável pela elaboração e condução jurídica da Ação Popular nº 5044773-25.2026.8.24.0023, proposta por Bruno André de Souza.