

RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE REITORES EM RAZÃO DE DECISÕES COLEGIADAS DAS IFES

Ronaldo David Viana Barbosa ¹
Karina Jansen Beirão ²
Reinaldo Denis Viana Barbosa ³

Resumo

O presente artigo trata da (im)possibilidade de responsabilização administrativa de reitores de Instituições Federais de Ensino Superior em razão de decisões colegiadas de seus órgãos superiores. Para tanto, apresenta-se o tratamento dado à matéria pela Lei 8.112/90, perpassando o sistema de correição do Poder Executivo Federal criado pelo Decreto n. 5.480/05, e destacando-se a autonomia constitucional universitária e a competência para processar e julgar reitores no âmbito administrativo, bem como as consequências de uma decisão colegiada no que se refere à responsabilização administrativa e identificação de culpa. O problema da pesquisa consiste em identificar se a Controladoria Geral da União tem competência e justo motivo para instaurar processo contra reitores das IFES em razão de decisões de seus órgãos superiores. Utilizando-se método hermenêutico, verifica-se a hipótese inicialmente levantada que dá resposta negativa ao problema.

Palavras-chave: Lei 8.112/90. Sistema Correicional do Poder Executivo Federal. Responsabilização Administrativa.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo trata da responsabilidade de agentes públicos, especificamente aqueles que exercem a função de Reitor de Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), por decisões colegiadas de seus Conselhos Superiores. Ao fundo de toda discussão está a compreensão do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) como ferramenta pela qual o Estado, em decorrência dos poderes hierárquico e disciplinar, propõe-se a apurar e corrigir atos ilícitos de seus servidores.

Recentemente a Controladoria-Geral da União (CGU) instaurou processo administrativo disciplinar em desfavor do reitor da Universidade Federal de Santa Catarina, da Vice Reitora, do Conselheiro relator de determinado caso do Conselho Universitário (CU), órgão máximo normativo e deliberativo da instituição, e anunciou a instauração de processo

¹ Corregedor-geral da Corregedoria da Universidade Federal de Santa Catarina. Graduado em Direito (CESUSC). Especialista em Direito Processual Civil (UFSC) e em Direito Previdenciário (CESUSC). Graduando em Filosofia (UFSC). E-mail: ronaldo.barbosa@ufsc.br

² Servidora Pública Federal, lotada na Corregedoria Geral da UFSC. Mestranda em Administração Universitária (PPGAU/UFSC). Graduada em Direito pela Unisul. Especialista em Direito e Processo do Trabalho (CESUSC). Email: karina.beirao@ufsc.br.

³ Mestrando em Direito (PPGD/UFSC). Especialista em Direito Penal e Processual Penal (Univali/MPSC). Graduado em Direito (CESUSC). Pesquisador do Núcleo de Estudos Criminais da UFPR e do Grupo de Estudos em Teoria Econômica do Crime - GETEC/UFSC. Advogado. E-mail: reinaldo@advocaciabarbosa.adv.br.

disciplinar contra todos os Conselheiros, servidores, que manifestaram voto contrário ao entendimento da CGU e acompanharam o voto do relator.

A partir deste cenário formulou-se o seguinte problema de pesquisa: a Controladoria-Geral da União tem competência e justo motivo para instaurar processo contra reitores das IFES em razão de decisões de seus órgãos superiores? O problema, portanto, indica a necessidade de buscar no Ordenamento Jurídico brasileiro a confirmação ou não da competência da CGU para processar reitores, e mais do que isso, saber da possibilidade de instauração de processo disciplinar em razão de decisões colegiadas.

Para responder adequadamente à pergunta formulada foi necessário estabelecer os seguintes objetivos: compreender o sistema correcional do Poder Executivo Federal instituído pelo decreto n. 5.480/05, que apresenta a CGU como órgão central desse sistema; apresentar considerações gerais acerca da responsabilização administrativa do servidor público; apresentar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o tema; e por fim analisar a necessidade e adequação jurídica da medida da CGU em imputar responsabilização ao Reitor da UFSC em razão de decisão colegiada.

Dada a necessidade de construção de raciocínio dedutivo, no primeiro capítulo é apresentado o sistema correcional do Poder Executivo Federal a fim de posicionar organizacionalmente a CGU, principal ator do caso concreto que subsidia as reflexões da presente pesquisa. Em seguida, no segundo capítulo, trata-se, com abordagem geral, da responsabilidade administrativa dos servidores públicos. No terceiro capítulo objetiva-se apresentar como o Tribunal de Contas da União tem entendido e aplicado a matéria. E no quarto capítulo propõe-se tratar da responsabilização administrativa de Reitor de IFES em razão de decisão colegiada, relacionando ao caso concreto em curso na Universidade Federal de Santa Catarina.

A partir das análises propostas, sugere-se a impossibilidade de responsabilização dos Reitores das IFES por decisão colegiada, uma vez que tal possibilidade contraria os critérios de necessidade e adequação, além de manifesta ilegalidade, e até mesmo inconstitucionalidade, destacando, ainda, que no caso tratado no presente artigo falta competência à autoridade instauradora. Tal entendimento confirma a hipótese inicialmente formulada, que dá resposta negativa ao problema de pesquisa.

2 O SISTEMA CORRECIONAL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

O decreto n. 5.480, de 30 de junho de 2005, dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e estabelece no art. 2º, I, que a Controladoria-Geral da União (CGU) é o Órgão Central desse Sistema. A organização em um Sistema, estabelecendo uma coordenação central, encontra amparo no art. 30 do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Marçal Justen Filho (2008, p. 879), afirma que controle é um processo de redução do poder. O mesmo autor entende que o controle social não é eficiente no Brasil, asseverando que “Quanto menos eficientes os controles sociais para disciplinar a conduta dos agentes estatais, mais relevante se torna o controle jurídico formal” (JUSTEN FILHO, 2008, p. 880). Nesse sentido, sentencia:

O controle da atividade administrativa depende de instrumentos jurídicos adequados e satisfatórios. Mas nenhum instituto jurídico formal será satisfatório sem a participação popular. A democracia é a solução mais eficiente para o controle do exercício do poder. A omissão individual em participar dos processos de controle do poder político acarreta a ampliação do arbítrio governamental (JUSTEN FILHO, 2008, p. 880).

Marco Aurélio Souza da Silva (2017, p. 8) reproduz a ideia de que “não se concebe um Estado Democrático sem a possibilidade de exercício de controle dos atos de todo aquele que detém o poder estatal”.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) estabelece no art. 74 que “Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...]”. A Controladoria-Geral da União, vale dizer, é órgão de controle interno do Poder Executivo Federal. A estrutura, *status* e competência da CGU já passou por diversas regulações normativas: Medida Provisória n. 2.143-31, de 2 de abril de 2001; Decreto n. 4.177, de 28 de março de 2002; Medida Provisória n. 103, de 01º de janeiro de 2003; Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003; Medida Provisória n. 782, de 31 de maio de 2017; Lei n. 13.502, de 1º de novembro de 2017; Decreto n. 5.83, de 24 de janeiro de 2006; Decreto n. 8.910, de 22 de novembro de 2016; Decreto n. 5.480, de 30 de junho de 2005; Decreto 9.681, de 03 de janeiro de 2019; Decreto n. 9.694, de 30 de janeiro de 2019, dentre outros.

É a própria Constituição da República que estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, contando esse controle com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

Há ainda, sobre o Executivo, o controle exercido pelo Poder Judiciário, e mesmo pelo Ministério Público, em se tratando de controles jurídico-formais. São aspectos meramente exemplificativos para dizer que o controle goza de proteção constitucional, e que as diversas funções do Estado exercem umas sobre as outras, e sobre si mesmas, diferentes estágios de controle, inserindo-se a CGU no tipo de controle interno do Executivo Federal.

A CGU, enquanto Órgão Central do Sistema possui diversas atribuições, estando sua competência indicada no art. 4º do Decreto n. 5.480/05:

Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema:

I - definir, padronizar, sistematizar e normatizar, mediante a edição de enunciados e instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição;

II - aprimorar os procedimentos relativos aos processos administrativos disciplinares e sindicâncias;

III - gerir e exercer o controle técnico das atividades correccionais desempenhadas no âmbito do Poder Executivo Federal;

IV - coordenar as atividades que exijam ações conjugadas das unidades integrantes do Sistema de Correição;

V - avaliar a execução dos procedimentos relativos às atividades de correição;

VI - definir procedimentos de integração de dados, especialmente no que se refere aos resultados das sindicâncias e processos administrativos disciplinares, bem como às penalidades aplicadas;

VII - propor medidas que visem a inibir, a reprimir e a diminuir a prática de faltas ou irregularidades cometidas por servidores contra o patrimônio público;

VIII - instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão:

a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;

b) da complexidade e relevância da matéria;

c) da autoridade envolvida; ou

d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade;

IX - requisitar, em caráter irrecusável, servidores para compor comissões disciplinares;

- X - realizar inspeções nas unidades de correição;
 - XI - recomendar a instauração de sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares;
 - XII - avocar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares em curso em órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, quando verificada qualquer das hipóteses previstas no inciso VIII, inclusive promovendo a aplicação da penalidade cabível;
 - XIII - requisitar as sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares julgados há menos de cinco anos por órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, para reexame; e
 - XIV - representar ao superior hierárquico, para apurar a omissão da autoridade responsável por instauração de sindicância, procedimento ou processo administrativo disciplinar.
- [...] (grifo nosso)

A partir das normas postas, possível compreender que há um Sistema Correcional do Poder Executivo Central, cujo órgão central é a Controladoria Geral da União, possuidor de competência para, em tese, instaurar processo disciplinar diante da inexistência de condições objetivas para sua relação no Órgão de origem, em razão da complexidade e relevância da matéria, em razão da autoridade envolvida e ainda em decorrência do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade.

3 A RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS

O comando legal determina que sempre que a Administração Pública tiver ciência da prática de irregularidade por parte de servidor, estará obrigada à pronta apuração, conforme artigo 143 da Lei 8.112/90: “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa” (BRASIL, 1990).

Referido dispositivo estabelece uma ação vinculada e outra discricionária. A primeira é o dever de promover a apuração. A segunda, de caráter discricionário, mas igualmente resultante de fundamentação e preenchimento de requisitos técnicos, é a escolha entre a instauração de um Processo Administrativo Disciplinar (PAD) ou um processo sindicante.

A segurança, previsibilidade e estabilidade das relações jurídicas são valores inerentes ao Estado Democrático de Direito. Essa segurança jurídica é uma espécie de mecanismo de proteção. A proteção se dá tanto em relação aos demais indivíduos quanto em relação ao próprio Estado. Não por outra razão as *regras do jogo* devem ser previamente conhecidas, sendo exigível um mínimo de previsibilidade.

O servidor público, ao assumir um cargo público assume também uma série de deveres e se compromete a abster-se de um conjunto de proibições para o bom e adequado desempenho de seu mister. Toda vez, porém, que o agente público descumpra o compromisso inicialmente assumido, nasce o poder-dever de a Administração Pública instaurar um processo disciplinar, com o fim de apurar a ocorrência de autoria e/ou materialidade e, se for o caso, aplicar uma sanção para as situações de indisciplina.

Chama-se responsabilidade administrativa o dever de o servidor responder por seus atos praticados no exercício de atividade administrativa estatal (JUSTEN FILHO, 2008, p. 804), podendo ser esta entendida também como aquela “que resulta do descumprimento de normas internas da entidade a que está vinculado, da violação do correto desempenho do cargo ou da infração de regras estatutárias” (GASPARINI, 2008, p. 244). Helly Lopes Meirelles (2012, p. 555) ensina que a responsabilidade administrativa resulta da violação de normas, de modo que a falta funcional gera o ilícito administrativo, que por sua vez dá ensejo à aplicação de uma pena disciplinar, sempre com atenção ao devido processo legal.

Os servidores públicos estão sujeitos ao cometimento de irregularidades. Quando a Administração Pública, após um processo em que sejam garantidos o contraditório e ampla defesa, constata o cometimento de desvio de conduta típico, tem o dever de aplicar uma sanção, que significa a consequência danosa que o legislador atribuiu a quem viola a lei. (COSTA, 2007, p. 221).

São três os tipos de penalidade apresentados pela Lei 8.112/90: i) advertência; ii) suspensão; e iii) as penas expulsivas, a saber, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão. Para cada uma destas três situações a Lei estabelece um prazo determinado como lapso temporal para ocorrência da prescrição, regulada pelo art. 142 da Lei n. 8.112/90.

Importa, ainda, dizer uma obviedade: na seara do direito disciplinar não há que se falar em penalidades ou condenações pecuniárias ou privações compulsórias de sua remuneração ou de seus bens, posto que o ingresso na vida patrimonial do indivíduo se dá, em regra, sob as diretrizes do Direito Civil; e igualmente não há que se falar em privação de liberdade, medidas alternativas compulsórias etc., uma vez que tais medidas dizem respeito ao Direito Penal.

No Direito Administrativo, notadamente o disciplinar, as consequências pela prática de ilícitos administrativos são, como anteriormente afirmado, a advertência, a suspensão e aquelas expulsivas, nos termos do artigo 127 da Lei n. 8.112/90, destacando-se, todavia, a possibilidade de aplicação de sanções cumulativamente nas searas civis, penais e administrativas, conforme artigo 125 do mesmo dispositivo legal.

A advertência é a mais branda das penalidades a ser aplicada a um servidor público e será invocada nos casos de violação artigo 117, incisos I a VII e XIX, da Lei 8.112/90, ou nos casos de inobservância de dever funcional, regulamento, norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave, conforme orientação indicada no artigo 129 do mesmo diploma legal. A subsunção aos incisos do artigo 116 (Deveres) da Lei 8.112/90 igualmente guarda vinculação à penalidade de advertência.

A penalidade de advertência consiste no registro escrito no assento funcional do servidor. Por essa penalidade a Administração comunica ao servidor que ele cometeu ilícito administrativo de natureza leve, e com essa comunicação há uma incitação a que não volte a atuar de modo reprovável, sob pena de padecer sanções mais severas. Marçal Justen Filho (2008, p. 814) defende que “pode haver efeitos acessórios da advertência, tal como a redução da avaliação positiva para fins de promoção por merecimento”.

A suspensão será aplicada nos casos de reincidência das faltas punidas com advertência ou quando da violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita à penalidade de demissão, tendo como limite o prazo de 90 (noventa) dias, e “pode ser definida como o afastamento temporário compulsório, imposto ao servidor público como punição por ato reprovável funcional” (JUSTEN FILHO, 2008, p. 814). Não se deve confundir com aplicação da penalidade de suspensão a medida cautelar referente ao afastamento preventivo do servidor acusado, medida esta prevista no artigo 147 da Lei n. 8.112/90.

Na suspensão há um efeito ou consequência patrimonial, especialmente em relação à remuneração ou subsídio do servidor. Todavia, Marçal Justen Filho (2008, p. 815) ensina que “O silêncio da Lei n. 8.112/90 e a previsão de que suspensão comporta conversão em multa na base de 50% por dia de vencimento (ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço) conduzem à conclusão de que a suspensão não elimina o direito à remuneração”. Contudo, o renomado doutrinador parece ter incorrido em raro equívoco. A suspensão ocasiona a perda da remuneração ou subsídio correspondente; ou do contrário não seria penalidade, mas “férias” remuneradas e verdadeiro prêmio pela conduta ilícita. A possibilidade de conversão em multa na base de 50% por dia de vencimento ou remuneração quer dizer que o servidor, sofrendo a

suspensão, nada receberia, e, trabalhando, no lugar de receber 100% do valor devido receberá apenas a metade (50%).

Avançando, o artigo 132 da Lei n. 8.112/90 trata da demissão, embora queira estabelecer as situações passíveis de aplicação das penalidades expulsivas, a saber, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão, que implicam na extinção do vínculo entre o servidor e a Administração.

Importa ressaltar que a responsabilização disciplinada pela lei n. 8.112/90 é a responsabilidade subjetiva, havendo a imprescindível necessidade de demonstração de que o servidor público agiu com dolo ou culpa, a depender da tipificação administração em análise, por meio de um processo administrativo disciplinar, que “é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido” (art. 148 da Lei 8.112/90).

Dessa forma, para além de garantir os princípios constitucionais (art. 5º, inciso LV, Constituição Federal) ao longo do processo administrativo, não basta a mera correspondência entre o fato apurado e o comando legal acerca do ilícito administrativo, fazendo-se necessária a existência e demonstração de dolo ou culpa do agente.

Em um Estado Democrático de Direito, em que vige o império da lei, há de se fazer um alerta às interpretações e ações que pretendem dizer o que a Lei não quis dizer ou não disse, com implicação em prejuízo aos indivíduos, especialmente em processos sancionadores. Nesse sentido, parece apropriado crer na impossibilidade de responsabilização administrativa em decorrência de atos não tipificados no ordenamento jurídico como ilícitos.

4 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A RESPONSABILIZAÇÃO EM RAZÃO DE OPINIÃO OU DECISÃO TÉCNICA

O decreto-lei n. 4.657/42 (Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro), foi alterado pela lei n. 13.655/2018, para estabelecer que “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. De partida, parece ser o caso de que para responsabilização de agente público em razão de opinião ou decisão técnica imprescindível a demonstração de ocorrência de dolo ou erro grosseiro.

Joel de Menezes Niebuhr sustenta que o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão n. 2.391, de 17/10/2018, sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler, “estabeleceu balizas importantes e controversas sobre a responsabilidade dos agentes públicos diante da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) ”.

No referido acórdão o TCU, sustenta NIEBUHR, confundiu dolo com erro grosseiro, mas referida decisão trouxe importante contribuição ao conceito de erro grosseiro:

82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele “que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio” (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro

grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. (TCU, 2018)⁴.

O TCU considera como erro grosseiro “aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado”⁵ (TCU, 2019). Embora haja um tanto de vagueza nesse entendimento, certo é que a opinião capaz de gerar dúvida razoável não deve ou pode ser enquadrada no conceito de erro grosseiro para o fim de responsabilização do servidor público.

Em determinado caso, o TCU analisou a responsabilidade administrativa em razão de inobservância de cláusula de instrumento de convênio. O instrumento previa, dentre outras obrigações, que se deveria

assegurar e comprovar que os valores arrecadados com a cobrança de ingressos em shows e eventos ou venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos no âmbito deste Convênio sejam revertidos para a consecução do objeto ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional, quando for o caso⁶.

O Tribunal entendeu que constitui erro grosseiro o descumprimento de regra expressa em instrumento de convênio, uma vez que essa “conduta revela nível de atenção aquém ao de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio, o que configura culpa grave, passível de multa” (TCU, 2019)⁷.

Entendeu, ainda, como passível de responsabilização do agente em razão do cometimento de erro grosseiro, a realização de pagamento antecipado sem a devida justificativa e garantias que assegurassem o pleno cumprimento do objeto pactuado (TCU, 2019)⁸. Nesse sentido, entende o TCU pela responsabilização do agente que inobserva o dever de cuidado, com a presença de culpa grave (TCU, 2018)⁹.

O TCU entende por erro grosseiro, e consequente aplicação do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, “quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto” (TCU, 2018)¹⁰. Nessas situações há de se “verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público” (TCU, 2018)¹¹. O erro grosseiro, portanto, exige a demonstração de grave inobservância de dever de cuidado, praticado com culpa grave (TCU, 2018)¹².

5 RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE REITOR DE INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR EM RAZÃO DE DECISÕES COLEGIADAS.

Recentemente a comunidade universitária da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) foi surpreendida com a informação, via imprensa (BISPO, 2019; CALDAS, 2019), de

⁴ Acórdão 2391/2018-TCU

⁵ Acórdão 3327/2019- TCU

⁶ Ministério do Turismo (MTur). Convênio Siconv 732847/2010, cujo objeto era o apoio à realização da “16ª Festa da Linguíça de Maracaju”.

⁷ Acórdão 2681/2019- TCU

⁸ Acórdão 185/2019- TCU

⁹ Acórdão 2924/2018- TCU

¹⁰ Acórdão 2860/2018-TCU

¹¹ Acórdão 11762/2018- TCU

¹² Acórdão 2391/2018- TCU

que a Controladoria-Geral da União teria instaurado processo administrativo disciplinar em desfavor do Reitor, da Vice Reitora e do Conselheiro Relator de determinado caso do Conselho Universitário (CUn/UFSC), órgão máximo normativo e deliberativo da Instituição de Ensino, e anunciara a instauração de processo disciplinar contra todos os Conselheiros servidores que manifestaram voto contrário ao entendimento da CGU e acompanharam o voto do relator.

No dia 11 de abril de 2019 a UFSC divulgou nota pública (UFSC, 2019), informando que “compareceram ao gabinete do Reitor, sem agendamento, quatro representantes da CGU, a fim de entregar Notificação Prévia”, anunciando a instauração de processo disciplinar em desfavor do Reitor, Vice-reitora e o Relator. Na referida nota o representante máximo da Instituição de Ensino assenta que a acusação não indicou o fundamento legal, e que a documentação apresentada indica que é referente à decisão do Conselho Universitário que pela maioria de seus membros considerou vigentes os mandatos dos atuais corregedores da Instituição.

Sabe-se, também, que o Corregedor-geral da União ofereceu, de forma individualizada, a possibilidade de celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Trata-se de instrumento disciplinado pela Instrução Normativa n. 02, de 30 de maio de 2017, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Referida Instrução Normativa estabelece que o TAC é possível quando da ocorrência de infração de menor potencial ofensivo, ou seja, aquelas sujeitas à penalidade de advertência, nos termos do art. 1º da IN n. 02/CGU.

O art. 4º da referida Instrução veda a celebração de TAC em havendo indícios de: i) prejuízo ao erário; ii) circunstância prevista no art. 128 da Lei nº 8.112/90, que justifique a majoração da penalidade; iii) crime ou improbidade administrativa. A Instrução Normativa exige que o agente público assuma o cometimento da irregularidade que motivou a celebração do TAC.

Deve-se ter em mente que a medida imposta não tem caráter despenalizador. Ou seja, não se admite com a proposta de TAC que condutas de baixa lesividade punidas com advertência não mereçam a punição disciplinar. Diferentemente, a medida é proposta para racionalizar a atuação administrativa e tornar a intervenção estatal eficiente.

No caso da Universidade Federal citado acima, está-se diante de responsabilização em razão de opinião ocorrida em reunião do Conselho máximo da Instituição. Dentre os tipos administrativos possíveis de enquadramento, em tese, tem-se o art. 116 e o art. 117, incisos I a VIII e XIX, todos da lei n. 8.112/90. Destes, considerando a manifestação da autoridade instauradora em celebrar TAC, dois tipos parecem ser passíveis de invocação: art. 116, III, observar as normas legais e regulamentares; e art. 117, IV, opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço.

Não é objeto do presente artigo adentrar nas razões e bases jurídicas, e mesmo da possibilidade jurídica e justo motivo para a instauração dos processos em questão. Aqui, em um hercúleo esforço hermenêutico, admite-se a possibilidade de responsabilização em razão de decisões colegiadas.

Ainda que admitindo-se a possibilidade jurídica de instauração de processos disciplinares em desfavor de membros de Conselho Superior de Instituição de Ensino, há de buscar a existência de, pelo menos, quatro elementos ou requisitos: i) existência de tipificação administrativa; ii) relação entre os fatos e a norma; iii) existência de dolo ou culpa; e iv) demonstração de ocorrência de erro grosseiro ou dolo.

Das duas possibilidades citadas acima, o enquadramento da conduta dos conselheiro no art. 116, III (descumprimento de norma legal ou regulamentar) parece ser o mais provável. No entanto, tornar-se-á indispensável indicar qual norma ou regulamento fora descumprido. No caso da Universidade catarinense, o descumprimento teria se dado pelo fato de a Instituição

entender já ter submetido os nomes dos Corregedores à CGU, como determina o art. 8º, § 1º, do Decreto n. 5.480/05, segundo o qual “a indicação dos titulares das unidades seccionais será submetida previamente à apreciação do Órgão Central do Sistema de Correição”.

A UFSC entende que submeteu os nomes e que por força do § 4º do mesmo dispositivo legal o mandato de 2 (dois) anos dos corregedores não pode ser infringido. A CGU, por sua vez, entende que a submissão dos nomes foi para mandato de janeiro a maio de 2018, quando então terminaria o período de vacância da função de corregedor da UFSC, em razão de exoneração do ex-corregedor. O órgão central sustenta que a partir de maio a permanência dos corregedores passou a ser ilegal, e que o Conselho, ao resolver mantê-los na função, descumpriu, em tese, comando legal.

Contudo, se o caminho adotado for esse, a fundamentação jurídica revela-se extremamente frágil. Salvo melhor juízo, não há em qualquer dispositivo legal ou normativo que a Universidade não poderia entender diversamente da CGU, em relação à nomeação para ocupação em sua função administrativa. Mais do que isso, a UFSC entendeu que o argumento da CGU era sem amparo legal e insubsistente.

Outro detalhe importante é que ao não recomendar a continuidade do mandato do corregedor da UFSC, a CGU estaria simplesmente negando a concessão de das prerrogativas e o próprio mandato (proteção) ao titular. A consequência lógica seria a não concessão do mandato, sem que isso tivesse efeito na esfera administrativa do órgão autárquico. A seu turno, a Resolução n. 042/CUn/UFSC, que criou e regulamentou a Corregedoria na UFSC estabelece no art. 10 um mandato não somente ao titular como fez o Decreto citado, mas também a demais corregedores. Trata-se de um comando regulamentar e normativo a que os membros do Conselho Universitário estão obrigados a seguir, sob pena de incorrer, aí sim, em descumprimento de norma regulamentar.

Como consequência, parece não haver uma relação, ao menos não direta, entre o fato narrado e norma que estabeleça esse fato como ilícito administrativo, não se podendo falar, então, em dolo ou culpa, vez que estar-se-ia diante de aparente ausência de tipicidade, impossibilitando, por razões lógicas, a possibilidade de aplicação do art. 28 da LINDB. Assim, ainda que tivesse ocorrido “erro”, seria extremamente difícil sustentar que esse erro pode ser qualificado como grosseiro.

Mas ainda resta identificar se tendo o reitor e os conselheiros efetivamente praticado ilícito de opinião, com tipicidade clara e objetiva, com não apenas demonstração de dolo ou culpa, mas de culpa grave, caracterizadora do erro grosseiro, competiria à CGU a instauração do referido procedimento disciplinar.

É que o Decreto n. 3.669, de 23 de novembro de 2000, consubstancia a delegação de competência do Presidente da República ao Ministro de Estado da Educação, conforme segue:

Art. 1º Fica delegada competência ao Ministro de Estado da Educação, vedada a subdelegação, sem prejuízo do disposto no Decreto no 3.035, de 27 de abril de 1999, para:

I - constituir comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, destinada a apurar irregularidades relativas a atos de dirigentes máximos de fundação ou de autarquia vinculadas ao Ministério da Educação, inclusive de outros servidores dessas entidades quando conexos com aqueles;

II - julgar os processos administrativos em que sejam indiciados os servidores a que se refere o inciso anterior e aplicar as penalidades de demissão, cassação de aposentadoria, disponibilidade de servidores, destituição ou conversão da exoneração em destituição de cargo em comissão, observadas as demais disposições legais e regulamentares, especialmente a prévia e indispensável manifestação da Consultoria Jurídica. (grifo nosso).

Não se tem notícia de revogação do referido Decreto. Assim, parece faltar competência à Corregedoria-Geral da União para instaurar processo disciplinar contra reitor de Universidades Federais, por expressa vedação legal. Este ato, sim, pode ser configurado como erro grosseiro, já que a ninguém é permitido não cumprir a lei alegando não conhecê-la, nos termos do art. 3º da LINDB.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível a responsabilização de servidor público em razão de decisão ou opinião, a teor do 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, sendo imprescindível para a responsabilização administrativa a demonstração de dolo ou erro grosseiro, equiparável à culpa grave ou exagerado descuido ou desatenção exacerbada, sendo as decisões do Tribunal de Contas da União importante fonte para compreensão do instituto.

O caso citado em ocorrência na Universidade Federal de Santa Catarina parece não atender aos requisitos e elementos mínimos para subsidiar justo motivo para instauração de processo disciplinar, mostrando-se a medida de instauração ato totalmente desamparado da legislação, bem como em desconsideração aos critérios de necessidade e adequação.

Falta competência ao Corregedor Geral da União para instaurar processo administrativo disciplinar em desfavor de reitores de Instituições Federais de Ensino Superior, a teor do que dispõe o Decreto n. 3.669, de 23 de novembro de 2000, que consubstancia a delegação de competência do Presidente da República ao Ministro de Estado da Educação para constituir comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, destinada a apurar irregularidades relativas a atos de dirigentes máximos de fundação ou de autarquia vinculadas ao Ministério da Educação, inclusive de outros servidores dessas entidades quando conexos com aqueles.

O ato de instauração de processo administrativo disciplinar pelo Corregedor geral da União em desfavor do reitor da UFSC configura, em tese, erro grosseiro, passível de responsabilização administrativa. Trata-se de abuso de poder, especificado pela doutrina como excesso de poder.

O art. 207 da Constituição Federal concede às Universidades, dentre outras, a autonomia administrativa, de modo que a interferência de órgão de controle em sua organização sem autorização legal revela-se igualmente abuso de poder.

O presente artigo buscou investigar a possibilidade de responsabilização administrativa de reitores de Instituições Federais de Ensino Superior em razão de decisões colegiadas de seus órgãos superiores, apresentando-se o caso ocorrido na Universidade Federal de Santa Catarina.

Após considerações sobre o Sistema Correcional e sobre a responsabilização administrativa do servidor público, buscou-se identificar a jurisprudência do TCU sobre a responsabilização administrativa de agente público em razão de erro grosseiro. Aliás, não se identificou decisão do Tribunal aplicando o art. 28 da LINDB para decisões colegiadas de IFES.

A instauração de processo disciplinar em face de reitor de IFES ofende a autonomia administrativa universitária. Embora possível a responsabilização de servidor público em razão de decisão ou opinião, imprescindível a demonstração de dolo ou erro grosseiro, notório.

Por fim, demonstrou-se que falta competência à CGU para instaurar processo contra reitores de Universidades. Ademais, a instauração de processo disciplinar em tal perspectiva não atende aos requisitos de necessidade e adequação, ainda que competente fosse para a instauração.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 de maio de 2019.

_____. **Decreto n. 3.669**, de 23 de novembro de 2000. Delega competência ao Ministro de Estado da Educação para a prática dos atos que menciona. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3669.htm. Acesso em: 20 de maio de 2019.

_____. **Decreto-lei n. 4.657**, de 04 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 20 de maio de 2019.

_____. **Decreto n. 5.480**, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5480.htm. Acesso em: 12 de maio de 2019.

_____. **Decreto-lei n. 13.655**, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 20 de maio de 2019.

_____. **Lei n. 8112/90**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 12 de maio de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 185/2019**. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 06/02/2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A185%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuiid=88599e80-7fdf-11e9-820a-6975717fe0e8. Acesso em: 15 de maio de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2391/2018**. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 17/10/2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2391%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuiid=b230eaf0-7fd6-11e9-8788-03901f5ac85e. Acesso em: 15 de maio de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2860/2018**. Plenário. Relator: Augusto Sherman. Sessão de 05/12/2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2860%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=88599e80-7fdf-11e9-820a-6975717fe0e8. Acesso em: 16 de maio de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2681/2019**. Primeira Câmara. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 26/03/2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2681%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/1/%20?uuid=88599e80-7fdf-11e9-820a-6975717fe0e8. Acesso em: 16 de maio de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2924/2018**. Plenário. Relator: José Mucio Monteiro. Sessão de 12/12/2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2924%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=88599e80-7fdf-11e9-820a-6975717fe0e8. Acesso em: 21 de maio de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3327/2019**. Primeira Câmara. Relator: Vital do Rêgo. Sessão de 23/04/2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3327%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/1/%20?uuid=4ff858d0-7fd8-11e9-923a-17bceeca93b5. Acesso em: 15 de maio de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 11762/2018**. Segunda Câmara. Relator: Marcos Bemquerer. Sessão de 27/11/2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A11762%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=88599e80-7fdf-11e9-820a-6975717fe0e8. Acesso em: 21 de maio de 2019.

BISPO, Fabio. CGU instaura processo administrativo contra reitor e vice-reitora. **ND+ Notícias**. 11/04/2019. Disponível em: <https://ndmais.com.br/noticias/cgu-instaura-processo-administrativo-contrareitor-e-vice-reitora-da-ufsc>. Acesso em: 19 de maio de 2019.

CALDAS, Joana. CGU abre processo administrativo contra reitor, vice-reitora e professor da UFSC. **G1 SC**. 11/04/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2019/04/11/cgu-abre-processo-administrativo-contrareitor-vice-reitora-e-professor-da-ufsc.ghtml> Acesso em: 19 de maio de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Instrução Normativa n. 02**, de 30 de maio de 2017. Disciplina a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, no âmbito do

Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/normas-e-pareceres-do-orgao-central-do-siscor/arquivos/in-2-30-de-maio-de-2017.pdf/vie>>. Acesso em: 22 de maio de 2019.

COSTA, Nelson Nery. **Processo administrativo e suas espécies**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva: 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEIRELLES, Helly Lopes; ALEIXO; Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

NIEBUHR, Joel de Menezes. O Erro Grosseiro – Análise crítica do Acórdão nº 2.391/2018 do TCU. **Blog Zênite**. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/o-erro-grosseiro-analise-critica-do-acordao-no-2-3912018-do-tcu/>. Acesso em: 13 de maio de 2019.

SILVA, Marco Aurélio Souza da. **Tribunais de Contas: Teoria e prática da responsabilização de agentes públicos e privados por infração administrativa**. Editora lumen juris: Rio de Janeiro, 2017.

UFSC. Reitor divulga nota à sociedade sobre ações da CGU. **Notícias UFSC**. 11/04/2019. Disponível em: <https://noticias.ufsc.br/2019/04/reitor-divulga-nota-a-sociedade-sobre-acoes-da-cgu-na-ufsc>. Acesso em: 19 de maio de 2019.

UFSC. **Resolução Normativa n. 042/CUn/UFSC**, de 19 de agosto de 2014. Cria a Corregedoria-Geral da UFSC e a regulamenta. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/124970/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa_42_Corregedoria%20UFSC.pdf?sequence=1. Acesso em: 17 de maio de 2019.