ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
Av. da Universidade 2853, Benfica – Fortaleza –CE
Fone: (85) 3366.7324 Fax: (85) 3366.7323

NOTA TÉCNICA Nº 213/2015/PG/UFC

PROCESSO Nº 23067.020087/2015-57

ASSUNTO: Limite de competências de órgãos colegiados em matéria de pessoal.

INTERESSADO: Pró-Reitor de Gestão de Pessoas.

1. Por meio de (*pedido de*) consulta nº 07/2015/PROGEOP-UFC, recebido nesta Procuradoria em 29/10/2015, solicita o sr. Pró_Reitor de Gestão de Pessoas, Prof. Serafim Firmo de Souza Ferraz, orientação jurídica quanto à "possibilidade de não aplicação de normas da Secretaria da Gestão Pública-SEGEP e da Procuradoria Federal por parte dos Conselhos Superiores de Instituições Federais de Ensino – IFES" (*passim*).

2. Em que pese a formatação um tanto inusual da consulta e o fato de revestir-se de conteúdo genérico - vez que não é mencionado nenhum exemplo concreto - vale como oportunidade pedagógica para traçar o marco normativo em relação a decisões que impliquem em assunção de ônus financeiro. Isto porque o sr. Pró-Reitor menciona que estariam sendo tomadas decisões em matéria de pessoal pelos órgãos deliberativos da Universidade Federal do Ceará – sendo citado explicitamente a respeito o Conselho Universitário (CONSUNI) – decisões essas que eventualmente poderiam implicar em reconhecimento (irregular) de dívidas da UFC em relação a servidores.

3. Lembra o sr. Pró-Reitor o correlato risco implicado em decisões que de modo ilegítimo impliquem em reconhecimento de dívidas de pessoal ou que causem aumento (irregular) de despesas de responsabilidade da PROGEP, decisões essas que poderiam gerar consequências de responsabilização à administração - inclusive em relação aos próprios membros do colegiado que subscrevam tais decisões, vale acrescentar. Neste sentido preventivo de resguardo de responsabilidades solicita o sr. Pró-Reitor orientação de como proceder em relação decisões do CONSUNI que possam resultar em impactos financeiros em desconformidade com orientações da SEGEP e/ou da Procuradoria Federal.

4. Tendo em vista o âmbito geral do questionamento apresentado será útil recordar, inicialmente, os marcos-limites de atuação da universidade, instituição que dispõe de autonomia didático-científica, administrativa, e de *gestão* financeira e patrimonial, referidas pelo Artigo 207 da Constituição Federal (grifou-se). Neste sentido, tal como assentado pela jurisprudência dos tribunais superiores, a autonomia da universidade não se confunde com independência, implicando tal axioma em que o espaço para inovação normativa estará restrito a competências muito específicas, ligadas à ação finalística da

instituição em seus campos de atuação no ensino, na pesquisa e inovação, assim como na extensão, não abrangendo, deste modo, aspectos normativos estruturais como o poder de criar vagas, reclassificar carreiras, inovar critérios de remuneração, nem muito menos criar despesas de pessoal que não estejam já previstas. Significa, portanto, que tudo que tenha a ver com o campo de normatização remuneratória ou de benefícios e vantagens em matéria de pessoal obedecerá aos limites contidas na legislação comum (geral), à qual a universidade se subordina tanto quanto as demais pessoas jurídicas de direito público, como por exemplo, a Lei Complementar nº 101/2000.

5. Esse limite fica claro também quando se contempla a legislação ordinária educacional, como no caso da lei de diretrizes e bases da educação - Lei 9394/96. Após detalhar o conteúdo básico da autonomia universitária em seu artigo 53, o texto da lei sublinha de modo especial no § 1º do Artigo 54 a necessidade de levar em consideração as normas gerais e os limites orçamentários disponíveis, quando da *proposição* de seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo (inciso I) assim como quando da elaboração do regulamento de pessoal (inciso II). Trata-se, em termos práticos, de detalhamento do poder administrativo de supervisão conferido aos ministérios, conforme prevê o ainda vigente Decreto-lei 200/67, em seu artigo 25 e seguintes - de modo especial o item "f" do inciso II do artigo 26 ("fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração").

6. Já no que se refere especificamente ao exercício das competências ordinárias regulamentadoras da Secretaria de Gestão Pública (SEGESP) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), especialmente as que dizem respeito à universidade pública federal, aparecem elas discriminadas no inciso II (atuar como órgão central do SIPEC – Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública) e no inciso III ("exercer a competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração federal direta, das autarquias, incluídas as de regime especial, e das fundações públicas"- grifou-se), do Artigo 26 do Decreto 8189 de 21/01/2014.

7. De modo congruente, essa função diretiva e centralizadora da SEGESP vem mencionada na própria lei orçamentária, que lhe destina a missão de unificar e consolidar informações a respeito de despesa de pessoal e encargos sociais do poder executivo (§ 1º do Artigo 98 da Lei 13.080 de 03/01/2015). Registre-se, no seguimento dessa mesma diretriz de controle, que além da ciência ao MPOG para fins de planejamento de despesas, prevê o Art. 97 da citada lei orçamentária de 2015 que "o pagamento de quaisquer aumentos de despesa com pessoal decorrente de medidas administrativas ou judiciais que não se enquadrem nas exigências dos arts. 88, 91, 93, 95 e 96 dependerá de abertura de créditos adicionais".

8. Ainda nesse mesmo sentido e colmatando quaisquer espaços de dúvida que porventura pudessem subsistir a respeito do poder regulador do órgão central de pessoal, cite-se pronunciamento do sr. Advogado-Geral da União – detentor da competência para fixar o sentido das normas a serem seguidas no serviço público federal - por meio do Parecer GQ-46/1994, publicado em 21/12/1994. Tal manifestação foi ratificada por pronunciamentos posteriores (tais como a Nota Decor/CGU/AGU/Nº 45/2009- SET de 14/04/2009, aprovada pelo sr Advogado-Geral da União Interino em 14/10/2009, que manteve o entendimento), restando estabelecida a

diretriz de que cabe ordinariamente ao órgão central de pessoal determinar a regulação normativa na matéria de sua alçada, entendimento este que prevalecerá até eventual pronunciamento do Advogado-Geral da União em caso de conflito de interpretações suscitadas pelo órgãos de consultoria jurídicas e procuradorias jurídicas das entidades, as quais permanecem como detentores de competência residual na matéria.

9. Por fim, com relação especificamente à sugestão de como proceder em caso de constatação de situação irregular em procedimento decisórios de pessoal, sugere-se a adoção de comunicação formal à autoridade competente – no caso o Reitor da Universidade Federal do Ceará (inclusive, se for o caso, para os fins de apuração de irregularidade, tal como previsto pelo artigo 143 da Lei 8112/90), tendo em vista o poder de supervisão geral dos atos universitários, previsto pelo Estatuto da UFC na alínea "a" de seu artigo 25. Ficará também ao critério do Reitor o encaminhamento da questão para pronunciamento da Advocacia-Geral da União, tendo em vista proceder eventual necessidade de anulação administrativa e/ou judicial de decisões que se revistam de ilegalidade. Cite-se como precedente neste sentido a Resolução 07/2012 do Conselho Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pela qual o órgão colegiado negou-se a aplicar sanções disciplinares a servidores após processo administrativo a cargo da Controladoria-Geral da União, sendo tal Resolução considerada NULA em análise da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação, por intermédio do Parecer nº 1007/2012/CONJUR-MEC/CGU/AGU de 24/08/2012, sem prejuízo de eventual responsabilização por parte dos membros daquele órgão universitário.

Com tais esclarecimentos, devolvam-se os autos à origem.

Fortaleza, 04 de novembro de 2015

Paulo Antonio de Menezes Albuquerque
Procurador Federal – Chefe da PF-UFC