NOTA n. 00009/2023/EJS/PFUNILA/PGF/AGU

NUP: 23422.004543/2023-35
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Cuidam os autos de pedido de manifestação jurídica acerca de questionamentos formulados pela coordenação do curso de Engenharia Civil de Infraestrutura da UNILA a respeito de cancelamento de turma não obrigatória e a eventual responsabilidade do colegiado do curso por eventual decisão que tomar sobre a questão.

2. Inicialmente, antes de adentrarmos no mérito da consulta, cabe-nos ressaltar que a manifestação desta Procuradoria Federal possui caráter meramente opinativo, fundamentando-se no art. 11, I, c/c art. 18 da Lei Complementar nº 73/1993, art. 10 da Lei 10.480/2002 e arts. 37 e 38 da Lei 13.327/2016, e que se restringirá apenas ao exame e manifestação acerca das questões formuladas nos autos, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste órgão.

3. Assim, é nosso dever salientar que as observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e adotar, ou não, tais ponderações.

4. Feitos os supracitados esclarecimentos, passamos à análise jurídica.

5. A propósito, transcreve-se o questionamento feito pelo consulente a fim de facilitar o alcance da questão jurídica:

> "Relato dos fatos:
>
> Na data de 16/02/2023 a docente Gisèle Suhett Helmer, responsável pela disciplina de Obras Hidráulicas, solicitou via e-mail à Coordenação do Curso sua retirada ou cancelamento da referida turma. A justificativa apresentada foi que, no momento em que se disponibilizou, a docente não sabia que o componente seria ofertado em janeiro/2023 como turma de férias, e que no semestre atual é uma reoferta da disciplina, ou seja, está fora do semestre em que é obrigatória sua oferta. Também menciona que está compondo a Comissão Eleitoral da UNILA, como presidente, e que não teria mais tempo para ministrar o componente. Ressaltamos que na época a docente se dispôs a ministrar o componente mediante solicitação via e-mail à Coordenação do Curso e que jamais isso foi imposto a ela. Ainda, a Comissão Eleitoral foi formada depois do início das aulas.
>
> No dia seguinte, a Coordenação do Curso consultou o Departamento de Administração e Controle Acadêmico (DEACA), vinculado à PROGRAD, sobre a possibilidade de atendimento do pedido e o setor informou que, quanto à norma, apenas turmas com menos de seis alunos matriculados podem ser fechadas, não havendo qualquer menção de possibilidade ou impossibilidade de fechar turmas que não são obrigatórias. O setor também manifestou entender que haveria um prejuízo enorme aos alunos matriculados, considerando que, inclusive já houve período de ajuste de matrícula, onde os discentes poderiam encaixar outras disciplinas.
>
> A disciplina em questão está com 20 alunos matriculados, portanto, a regra não se aplicaria a este caso.Por fim, o DEACA recomendou que a discussão fosse levada ao Colegiado de Curso - que é o órgão responsável pela oferta de componentes (e por consequência a exclusão de oferta já

> realizada).Em 03/03/2023 este assunto foi debatido na 1ª reunião ordinária do Colegiado e o presidente questionou se algum dos docentes presentes poderia assumir a turma, a fim de evitar seu fechamento, porém não houve manifestação. O Colegiado então solicitou a retirada da pauta na reunião e que fossem consultados os setores responsáveis para mais informações sobre implicações legais aos membros do Colegiado que votarem pelo cancelamento da turma.
>
> No dia 07/03/2023 consultou-se novamente o DEACA sobre as possíveis consequências da decisão de fechamento e o setor reiterou seu comunicado anterior, de que cabe ao Colegiado a deliberação do assunto, e sugeriu consulta à Procuradoria Federal sobre a implicação legal.
>
> Fundamentação:
>
> Resolução COSUEN n. 7/2018:
>
> Art. 179. A abertura e o ajuste das turmas, para cada componente curricular, deverá observar os seguintes critérios:
>
> I - aulas teóricas de componentes curriculares obrigatórios: turmas com o máximo de discentes previsto em PPC, podendo ser acrescidas em até 20% (vinte por cento), mediante consenso entre o docente responsável pelo componente e a coordenação de curso ao qual está vinculado, ou a coordenação do CCE, no caso de componentes do CCE;
>
> II - componentes com aulas em laboratórios: turmas com no máximo 25 (vinte e cinco) discentes, salvo quando não houver limitação de espaço físico em laboratório e/ou risco aos envolvidos, a critério do docente e ouvido o DELABEN e/ou responsável pelo laboratório;
>
> III - componentes optativos e reoferta: turmas com no mínimo de 06 (seis) discentes matriculados, exceto em casos específicos a serem analisados pela PROGRAD, e houver disponibilidade de carga horária do docente.
>
> Art. 181. Findado o período de matrícula e ajuste de matrícula, as turmas que não atenderem ao disposto no inciso III do Art. 179, serão canceladas pelas Secretarias Acadêmicas de Apoio às Coordenações dos Institutos Latino-Americanos. (Alterado pela Resolução nº 12/2021/Cosuen)
>
> Parágrafo único. Nos casos de reoferta de disciplinas, as coordenações de curso poderão solicitar o não cancelamento da turma mediante justificativa. (Incluído pela Resolução nº 12/2021/Cosuen)
>
> A norma não contempla a situação de cancelamento de turma de reoferta que possui mais de seis alunos matriculados.
>
> Quesitos de consulta:
>
> 1. É possível fechar a turma neste momento? O semestre iniciou em 06/02/2023 e a disciplina possui, até agora, 28% das aulas ministradas.
>
> 2. Quais seriam as implicações legais ao Colegiado e a seus membros que votarem pelo cancelamento da Turma?

6. Trata-se do cancelamento da disciplina de Obras Hidráulicas, que teria sido ofertada pela docente acreditando se tratar de disciplina obrigatória quando, no semestre atual, seria caracterizado como reoferta de disciplina. Ainda, a docente afirmava que por estar compondo a Comissão Eleitoral da UNILA, estaria sem tempo para seguir ministrando a disciplina.

7. Pois bem, quanto à falta de tempo da docente, constatamos que entre o pedido de cancelamento da disciplina e a presenta análise a docente acabou deixando a presidência da referida Comissão eleitoral, conforme se vê da ata da 4ª reunião ordinária, de 09/03/2023 e da 1ª reunião extraordinária, de 14/03/2023 (https://portal.unila.edu.br/comissoes/consulta-publica/comissao-eleitoral-2023/documentos). Assim, o impedimento atinente à falta de agenda para manter a disciplina, salvo melhor juízo, deixou de existir.

8. No que diz respeito à possibilidade de se "fechar a turma nesse momento" cabe dizer que as normativas da UNILA só permitem cancelamento de disciplina optativa, conforme acima se vê do artigo 179, no caso de insuficiência de alunos (a norma estabeleceu o mínimo de 6 discentes) e ainda assim **ressalva a possibilidade de manter a turma** acaso haja justificativa de mérito e disponibilidade do docente:

> Art. 179. A abertura e o ajuste das turmas, para cada componente curricular, deverá observar os seguintes critérios:

(...)

III - componentes optativos e reoferta: **turmas com no mínimo de 06 (seis) discentes** matriculados, **exceto em casos específicos a serem analisados pela PROGRAD, e houver disponibilidade de carga horária** do docente.

Art. 181. Findado o período de matrícula e ajuste de matrícula, **as turmas que não atenderem** ao disposto no inciso III do Art. 179, **serão canceladas** pelas Secretarias Acadêmicas de Apoio às Coordenações dos Institutos Latino-Americanos.

9. Assim, o que se constata é que o órgão colegiado responsável pela regulamentação da matéria na UNILA limitou as hipótese de cancelamento de disciplina, não sendo possível fazê-lo em hipóteses não previstas na regra.

10. De fato, a UNILA, baseada na autonomia universitária assegurada pela Constituição Federal, bem como pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, tem liberdade para regulamentar a forma de funcionamento de cursos e oferta de disciplinas, por meio de seus órgãos competentes e respeitada a legislação nacional de Ensino.

11. Trata-se da aplicação interna do princípio da **legalidade,** segundo o qual a Administração Pública **só pode praticar condutas autorizadas legalmente.**

"O princípio da primazia da lei, ou legalidade em sentido negativo, enuncia que os atos administrativos não podem contrariar a lei. Trata-se de uma consequência da posição de superioridade que, no ordenamento, a lei ocupa em relação ao ato administrativo.

Quanto ao princípio da reserva legal, ou legalidade em sentido positivo, preceitua que os atos administrativos só podem ser praticados mediante autorização legal, disciplinando temas anteriormente regulados pelo legislador. Não basta não contradizer a lei. O ato administrativo deve ser expedido *secundum legem.* A reserva legal reforça o entendimento de que somente a lei pode inovar originariamente na ordem jurídica. O ato administrativo não tem o poder jurídico de estabelecer deveres e proibições a particulares, cabendo-lhe o singelo papel de instrumento de aplicação da lei no caso concreto.

(...)

O princípio da legalidade não se reduz ao simples cumprimento da lei em sentido estrito. A Lei federal n. 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo), no art. 2º, parágrafo único, I, define a legalidade como o dever de atuação conforme a lei e o Direito. **A redação do dispositivo permite contemplar o que a doutrina estrangeira tem chamado de princípio da juridicidade, isto é, a obrigação de os agentes públicos respeitarem a lei e outros instrumentos normativos existentes na ordem jurídica. A juridicidade é uma ampliação do conteúdo tradicional da legalidade. Além de cumprir leis ordinárias e leis complementares (lei em sentido estrito), a Administração está obrigada a respeitar o denominado bloco da legalidade. Significa dizer que as regras vinculantes da atividade administrativa emanam de outros veículos normativos,** a saber: a) Constituição Federal, incluindo emendas constitucionais; b) Constituições Estaduais e Leis Orgânicas; c) medidas provisórias; d) tratados e convenções internacionais; e) costumes; f) atos administrativos normativos, como decretos e regimentos internos; g) decretos legislativos e resoluções (art. 59 da CF); h) princípios gerais do direito. (Mazza, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016)

12. No Estado de Direito, isto é, o Estado que deve respeitar as próprias leis que edita, como é sabido, a Administração **só pode agir em obediência à lei**, sendo diretriz básica da conduta dos agentes públicos. Mais do que isso, o referido princípio irradia-se nas relações travadas entre o Poder Público e seus agentes (servidores públicos, empregados públicos, agentes em colaboração, etc), entre aquele e os particulares, de modo que, ao mesmo tempo, por um lado, funciona como elemento de garantia do direito, na outra face, atua como elemento para aferição da regularidade do exercício do referido direito. isto é, havendo dissonância entre a conduta e a lei, deverá aquela ser corrigida de modo a refutar a ilicitude.

13. Com efeito, da mesma forma que somente será legítima a conduta do administrador público que estiver em consonância com a lei, também se exige do servidor público, no exercício de suas atribuições, a observância das normas legais e regulamentares, **caracterizando violação funcional sua inobservância** (art. 116, III e 129, da Lei 8.112, de 1990).

14. Neste ponto, o ensinamento do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, *in* Curso de Direito Administrativo. Malheiros. São Paulo. 2012,. Pág. 976, para quem:

> *Com efeito, enquanto na atividade privada pode-se fazer tudo o que não é proibido,* ***na atividade administrativa só se pode fazer o que é permitido.*** *Em outras palavras,* ***não basta a simples relação de não contradição, posto que, demais disso, exige-se ainda uma relação de subsunção.*** *Vale dizer, para a legitimidade de um ato administrativo é insuficiente o fato de não ser ofensivo à lei. Cumpre que seja praticado com embasamento em alguma norma permissiva que lhe sirva de supedâneo.* [Grifamos].
>
> [...]
>
> *Qualquer regulação normativa é, por definição, o lineamento de uma esfera legítima de expressão e ao mesmo tempo uma fronteira que não pode ser ultrapassada, pena de violação do Direito. Este extremo demarcatório tem necessariamente uma significação objetiva mínima precisamente por ser e para ser, simultaneamente, a linha delimitadora de um comportamento permitido e a paliçada que interdita os comportamentos proibidos.*

15. Destaca-se, ainda que a legitimidade dos regulamentos internos que tratam das condições para acesso do estudante ao Ensino Superior tem fundamento também no aspecto do princípio da legalidade quando há relação jurídica de sujeição especial, conforme explica a doutrina de Alexandre Mazza, baseado nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello:

> "Em linhas gerais a referida teoria identifica duas espécies de relação jurídica entre a Administração e os particulares:
>
> 1) Relações de sujeição ou supremacia geral: são os vínculos jurídicos comuns que ligam a Administração e os particulares no contexto do poder de polícia. Tais vinculações são marcadas por um natural distanciamento entre as posições ocupadas pelas partes, e, nelas, o princípio da legalidade tem o comportamento tradicional, isto é, somente por meio de lei podem ser criadas obrigações de fazer ou de não fazer, cabendo à Administração o papel de simples executora da vontade legal.
>
> 2) Relações de sujeição ou supremacia especial: por outro lado, haveria, a par dos vínculos jurídicos comuns, algumas situações ensejadoras de relações jurídicas peculiares marcadas por uma maior proximidade diante da estrutura estatal, surgindo na hipótese de o particular ingressar, física ou juridicamente, na intimidade da Administração Pública, de modo a atrair a incidência de um conjunto especial de princípios e normas derrogatórias da disciplina convencional aplicável ao poder de polícia.
>
> Exemplos de relações de sujeição especial: usuário de biblioteca municipal e aluno de universidade pública.
>
> Nesses dois casos, o ingresso espontâneo dos indivíduos dentro do ambiente administrativo obriga a uma alteração no funcionamento convencional do princípio da legalidade. A necessidade de uma disciplina detalhada desse vínculo especial e a impossibilidade fática de o legislador expedir regras apropriadas a questões domésticas da Administração justificam a ampliação da atividade normativa exercida pela própria estrutura administrativa. Nas relações jurídicas de sujeição especial, admite-se a criação de deveres e proibições por meio de ato administrativo, desde que disciplinando exclusivamente questões relativas ao vínculo específico e que não haja descumprimento de garantias estabelecidas na legislação.(...)" (Mazza, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016)

16. Assim, considerando que houve a oferta da disciplina, e os regulamentos internos só permitem cancelamento no caso de relativa falta de discentes, o que não era o caso, o cancelamento da disciplina não estaria dentro

da esfera de disponibilidade do Colegiado do Curso, devendo ser mantida a fim de não prejudicar os alunos, destinatários da normas constitucionais que asseguram o direito ao ensino superior público gratuito e de qualidade.

17. O cancelamento em prejuízo de 20 alunos, sem previsão regulamentar, nem fundamentação adequada, poderia ainda atrair judicialmente a responsabilidade da UNILA nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, o que a levaria a exercer direito de regresso contra os servidores que tivessem praticado o ato causador do dano e ensejador de eventual indenização judicial aos discentes atingidos.

18. Perquire o consulente, ainda, quanto à responsabilidade do órgão colegiado:

> Quais seriam as implicações legais ao Colegiado e a seus membros que votarem pelo cancelamento da Turma?

19. A propósito do tema, responde-se nos termos do parecer n. 00025/2023/EJS/PFUNILA/PGF/AGU (NUP: 23422.005326/2023):

2.2.4 Da responsabilidade administrativa em órgãos colegiados

Ressalta-se que as decisões colegiadas devem ser igualmente fundamentadas nos termos do art. 50, § 3º, da Lei 9.784, de 1999, ***atraindo a responsabilidade solidária dos membros votantes pelo que for decidido****, exceto se a aposição individual divergente estiver devidamente registrada na ata da votação. Nesse sentido, exemplificativamente, o seguinte excerto de julgado do TCU:*

> *9.5. determinar à Secex/PR que:9.5.1. identifique e promova a audiência dos membros do Copladque, a partir do exercício de 2005, aprovaram as resoluções que instituíram o Programa de BolsaPesquisa Técnico-Sênior, ou autorizaram a continuidade do referido programa, atualmentedenominado Programa de Disseminação de Conhecimento Técnico-Sênior, para que apresentemrazões de justificativas concernentes à instituição indevida de modalidade de contratação depessoal, no âmbito da UFPR, e em desrespeito ao art. 37, caput, I, II e IX, da ConstituiçãoFederal, notadamente os princípios da isonomia, da moralidade, da legalidade e daimpessoalidade, que devem nortear os atos de todos os agentes públicos; (Acórdão n. 3586/2018,da 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União.)*

Ainda, nesse sentido, Marçal Justen Filho afirma que:

> *"****A responsabilidade solidária dos membros da comissão depende de culpa, somente havendo responsabilização se caracterizada a atuação pessoal e culposa do agente no cometimento da infração ou irregularidade ou que tenha se omitido (ainda que culposamente)*** *na adoção na prática dos atos necessários para evitar o dano.* ***Se o agente, por negligência, manifestou sua concordância com o ato viciado,tornou-se responsável pelas consequências dele advindas.*** *Se, porém, ele adotou as precauções necessárias e o vício era imperceptível não obstante a diligência empregada, não há responsabilidade pessoal." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11a ed. São Paulo: Dialética. p. 480).*

Assim, ***eventual relutância em cumprir as ordens legais emitidas pela autoridade superior pode ensejar responsabilidade individual dos membros do órgão colegiado,*** *solidária com os demais membros do grupo, nos termos da Lei 8112, de 1990.*

No caso concreto, (...) ***todos os atos praticados pela Comissão são exclusiva responsabilidade de seus membros****, como acima explicado, na exata medida de sua culpabilidade. Ainda, a propósito, a Lei 8.112:*

> *Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.*
>
> *Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.*
>
> *§ 1o A indenização de prejuízo dolosamente causado ao erário somente será liquidada na forma prevista no art. 46, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial.*

> *§ 2o Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.*
>
> *§ 3o A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida.(...)*
>
> *Art. 124. **A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.***
>
> ***(...)***
>
> *Art. 128. Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.*

*Assim, **tanto os membros do CONSUN podem ser responsabilizados solidariamente,** na medida exata de sua individual culpabilidade, quanto os próprios membros da comissão eleitoral assim também tem responsabilidade administrativa em caso de culpa.*

Logo, a Administração Pública não tem liberdade para escolher cumprir ou não a legislação. Deve, obrigatoriamente, atender às determinações nela constante no exercício da atividade administrativa."

20. Posto isso, entendemos conforme segue:

> 1. É possível fechar a turma neste momento? O semestre iniciou em 06/02/2023 e a disciplina possui, até agora, 28% das aulas ministradas.
>
> O cancelamento da disciplina nesse momento não se mostra lícito, conforme acima fundamentado nos parágrafos 8 a 16.
>
> 2. Quais seriam as implicações legais ao Colegiado e a seus membros que votarem pelo cancelamento da Turma?
>
> Em tese os membros do colegiado respondem adminsitrativamente pelas suas condutas conforme explicado no parágrafo 18, *supra.*

Decorridos os trâmites no SAPIENS, devolva-se ao consulente.

Foz do Iguaçu, datado e assinado eletronicamente.

EGON DE JESUS SUEK
Procurador Federal
Procurador - Chefe da PF/UNILA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23422004543202335 e da chave de acesso 56347ae2

Documento assinado eletronicamente por EGON DE JESUS SUEK, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1129838020 e chave de acesso 56347ae2 no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): EGON DE JESUS SUEK, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-03-2023 11:30. Número de Série: 513858800984975917601861473 24. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Emitido em 31/03/2023

NOTA JURÍDICA Nº 00009/2023 - PF (10.01.05.15) Serviço Público Federal
(Nº do Documento: 7)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 31/03/2023 14:35)
LARA DA COSTA DOTTO
ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO
DACAJ (10.01.05.15.02)
Matrícula: ###311#1

Visualize o documento original em https://sig.unila.edu.br/documentos/ informando seu número: **7**, ano: **2023**, tipo: **NOTA JURÍDICA**, data de emissão: **31/03/2023** e o código de verificação: **737fa168c4**