

Comentários à proposta da Reitoria da USP para um “Estatuto de Conformidade de Condutas”

por Ricardo da Cunha Lima¹ (docente - Letras Clássicas - USP) e Christian Jecov Schallenmüller² (docente - Ciência Política - UFRGS)

À primeira vista, parece ser louvável que a atual Reitoria da USP esteja empenhada em propor novas regras que venham a definir as infrações e prever as sanções administrativas no âmbito da Universidade. A normatização do processo administrativo disciplinar é uma importante iniciativa para proteger os bens jurídicos tanto da própria instituição quanto, principalmente, das pessoas que trabalham, circulam ou utilizam serviços na Universidade.

Porém, a proposta da Reitoria consubstanciada no “Estatuto de Conformidade de Condutas” apresenta alguns problemas que merecem ser colocados a nu e amplamente discutidos. Afinal, caso sejam aprovados da forma como estão, podem trazer algumas consequências indesejáveis tanto em termos de uma convivência equilibrada entre as diferentes categorias que compõem a comunidade universitária quanto em termos de garantias processuais de pessoas eventualmente sujeitas ao processo disciplinar nele previsto.

O primeiro ponto a se destacar é a pressa da Reitoria para finalizar um documento administrativo de tamanha importância. Na falta de uma normatização sobre este tema no Regimento Geral da Universidade (de 1990), este estabeleceu (no artigo 4º das Disposições Transitórias) que o antigo Regime Disciplinar constante do Regimento anterior, de 1972 – auge da repressão política no país e na USP –, ficaria provisoriamente em vigor. Mas o que era provisório se tornou permanente, e o processo administrativo previsto no antigo Regime Disciplinar seguiu e segue em vigor por décadas a fio, mesmo depois da redemocratização do país.

Causa grande preocupação a forma como, neste momento de grave crise sanitária, política e econômica, está sendo conduzido o processo de renovação do regimento disciplinar. Por um lado, a minuta do “Estatuto de Conformidade de Condutas”, apresentada ao Conselho Universitário (Co) em novembro de 2020, é resultado do trabalho solitário de um único

¹ Foi presidente da Comissão da Congregação da FFLCH/USP encarregada da elaboração do Manual de Convivência, entre 2012 e 2013. Atualmente continua membro da Congregação, representante dos Doutores.

² Foi membro da mesma Comissão da Congregação da FFLCH/USP, na condição de representante discente. Na época, cursava Doutorado em Ciência Política, tendo completado o curso e obtido a titulação em 2015.

professor, o atual diretor da Faculdade de Direito, Floriano de Azevedo Marques Neto, assessorado por colaboradores diretos, como ele mesmo admitiu recentemente. Não houve reuniões e nem sequer consultas a outras pessoas, de diferentes Unidades e variadas organizações e competências, que pudessem ampliar a visão da proposta, reiterar demandas e trazer contribuições de efetiva relevância para o aperfeiçoamento do documento. Por outro lado, tal minuta foi levada ao Co como se fosse uma proposta definitiva, passível somente de emendas pontuais, como a supressão ou o acréscimo de artigos, sem alteração de sua estrutura e de seu espírito.

O ideal seria que, depois de tanto tempo sem superar um de seus mais graves entulhos autoritários, a Universidade finalmente o fizesse de forma completamente diferente, a mais democrática e garantista possível. Conseguiu-se uma dilação no período inicialmente estabelecido pela Reitoria para que a comunidade pudesse se manifestar a respeito da proposta, de 15 de janeiro para 10 de maio de 2021, mas ainda assim se trata de um prazo muito exíguo para que se estabeleça um debate verdadeiramente ampliado. Aliás, depois de tantas décadas, a repentina pressa da Reitoria de aprovar a sua proposta ainda durante a pandemia (momento de grande desmobilização) dificilmente poderia ser menos oportuna nesse sentido.

Dito isso, e com a esperança de que o tema seja objeto de encaminhamento diverso e deliberação no Conselho Universitário apenas com o retorno das atividades presenciais na USP, cabe apontar alguns problemas que uma primeira leitura nos permitiu identificar na proposta. Primeiramente, embora o conceito de “vínculo de sujeição especial”, previsto no art. 2º, parágrafos 1º e 3º, possa ser considerado um avanço, caberia discussão se ele excluiria dos direitos previstos na proposta pessoas que não são necessariamente consideradas como membros da comunidade universitária, mas nela trabalham, circulam ou utilizam os seus serviços (incluindo aí funcionários terceirizados, pacientes de hospitais, visitantes de museus, etc). Da forma como o dispositivo está redigido, esta questão parece um tanto obscura.

Um segundo ponto a ser destacado são previsões de infrações administrativas diferentes para docentes, funcionários e alunos. De forma que beira a discriminação, o projeto estabelece que “exercer comércio entre companheiros de serviço” e “violiar o decoro e os valores da Universidade” são desvios previstos apenas para funcionários (art. 21, I e IV). Com relação às infrações discentes, pelo Estatuto, apenas alunos podem agir de forma desrespeitosa ou em cumplicidade com infrações praticadas por outros (art. 25, IV e V). Ainda com relação a discriminações injustificadas, a proposta não prevê violação ao Estatuto por conduta praticada contra alguma pessoa que não seja membro da comunidade universitária, mas que possa ter sido

vítima de alguma agressão de membro nos ambientes (presenciais ou virtuais) da Universidade (há previsões específicas apenas com relação a colaboradores terceirizados e previsões indiretas que dizem respeito à violação do “decoro”).

Esse modelo de discriminação prossegue quando se observa que infrações semelhantes são punidas com rigor diferente, dependendo da categoria acadêmica do imputado. Na tentativa de constranger a realização de greves ou piquetes — assunto muito polêmico, que já foi tratado e severamente criticado por outros analistas —, o “Estatuto” classifica a participação de docentes e funcionários como infração de elevado potencial ofensivo, mas atitudes de apoio à greve, como piquetes e cadeiraços, se realizadas por estudantes, são consideradas graves, com punições mais severas. Aliás, enquanto servidores (docentes e não-docentes) têm suas infrações divididas em quatro níveis, os estudantes têm apenas três, sem que fique claro o motivo da diferenciação, que implica um maior rigor na punição de alunos.

Há também no projeto uma notável distorção na proteção de bens jurídicos de valores distintos. Enquanto o patrimônio e a reputação da Universidade são objeto de uma quase obsessão da proposta, sendo que dano patrimonial é considerado como infração grave (arts. 10, III, e 24, II) – e, portanto, passível de demissão a bem do serviço público ou cassação da aposentadoria (art. 22, I) para servidores, e de expulsão para alunos (art. 27, I) –, assédio moral, por outro lado, é considerado como infração de elevado ou médio potencial ofensivo (arts. 11, IV, e 12, VII), passível, portanto, de demissão comum ou suspensão, dependendo do caso. Nesse sentido, o Estatuto dispõe o patrimônio da Universidade como um bem jurídico de valor superior à integridade moral das pessoas que nela trabalham, circulam ou utilizam os seus serviços.

O projeto também apresenta uma série de tipos administrativos genéricos, os quais, justamente por serem imprecisos, poderiam, em tese, ser aplicados a situações as mais diversas. Os tipos genéricos podem dar margem a perseguições políticas. São exemplos nesse sentido os arts. 12, I e 25, I (“praticar conduta não tipificada no artigo anterior, mas que atente contra as finalidades da Universidade”); 12, II (“não se haver com urbanidade e cordialidade no relacionamento com os demais membros da comunidade...”); 12, III e 25, II (“agir deliberadamente em desabono à Universidade, concorrendo para enlodar a sua reputação, respeitado sempre o direito de expressão e manifestação”); 13, I e 26, I (“atuar em desacordo com os princípios estruturantes da Universidade, mediante condutas que não configurem as hipóteses típicas previstas nos artigos anteriores”).

Outras previsões que causam perplexidade (e que são também bastante representativas da visão punitivista do projeto) são aquelas relacionadas à produção científica. Pelo art. 15, IV, “descumprir, na produção científica, normas e protocolos da universidade ou por ela adotados na divulgação dos resultados de seus estudos e pesquisas” viraria ilícito administrativo de elevado potencial ofensivo, passível de demissão, portanto. E, pelo art. 16, IV, deixar de cumprir reiteradamente metas de produção fixadas pelos Departamentos e Comissões também será uma infração, desta vez de médio potencial ofensivo, passível de suspensão (e, em caso de reincidência, demissão). Além de possivelmente se tratar de previsões inconstitucionais, estes dispositivos podem contribuir de forma significativa para transformar o ambiente acadêmico em um espaço de animosidade, competição e ansiedade entre os membros do corpo docente. Além disso, na verdade, já existem consequências para a baixa ou “incorreta” produção científica, que vão desde o descredenciamento de docentes em programas de pós-graduação até a sua desqualificação para bolsas de produtividade, obstáculos à promoção de carreira, possível redução de orientandos, etc. Não há a mínima necessidade para tornar o ritmo da ciência (que possui realidades muito distintas entre as diferentes áreas) em ilícito administrativo, passível de demissão ou suspensão.

Vale destacar ainda uma questão técnica adicional, relacionada à prescrição: firmar um Termo de Ajustamento de Conduta (art. 62 e seguintes) também deveria ser causa de interrupção ou suspensão da prescrição, uma vez que, caso o Termo não seja cumprido, o processo administrativo voltará a correr. Neste caso, se o TAC não suspender ou interromper a prescrição, corre-se o risco de que a possibilidade de responsabilização pela infração administrativa prescreva (ainda mais considerando os prazos prescricionais relativamente exíguos da proposta).

Por último, e possivelmente mais importante, gera apreensão a composição e a forma de investidura daqueles que serão responsáveis pela investigação e processo de acordo com o projeto. Nos termos dos arts. 41 (*caput* e parágrafo único) e 49, parágrafo único, II, o servidor ou comissão responsável pela investigação preliminar ou pelo processo são nomeados pelos dirigentes de cada unidade, e podem sê-lo, inclusive, de forma *ad hoc*, isto é, a propósito da averiguação e/ou responsabilização de uma infração administrativa específica. Isso dá um enorme poder discricionário para as autoridades que nomeiam estas comissões ou servidores, uma vez que, havendo a possibilidade de nomeação *ad hoc*, elas podem fazê-lo ao sabor de sua intenção de punir ou absolver determinado acusado. Além disso, a competência para determinar a instauração de investigação preliminar e processo administrativo é exclusiva de dirigentes de unidades, pró-reitores, reitor, vice-reitor, superintendentes e do procurador geral da

universidade (arts. 45 e 49). Isso significa que o servidor ou comissão designados (de maneira permanente ou *ad hoc*) para conduzir o processo administrativo não têm autonomia para instaurá-lo. Nesses termos, resta pouco plausível, por exemplo, que as próprias autoridades mencionadas nos arts. 45 e 49 possam se tornar objeto de investigação e/ou responsabilização administrativa na hipótese de elas mesmas infringirem o Estatuto.

Alguns anos atrás, em um contexto no qual a Universidade adotava sua política de cotas para a graduação e finalmente criava a sua Comissão da Verdade, também foi criada, no âmbito da Congregação da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH-USP), uma comissão designada para formular uma proposta normativa de substituição ao antigo Regime Disciplinar. Esta comissão produziu um documento intitulado “Manual de Convivência”. Este documento, apesar de ter o mesmo objeto do Estatuto de Conformidade de Condutas, parte de princípios e de uma organização do processo administrativo que são muito diferentes. Entre outras coisas, o Manual prevê paridade entre as representações discente, de funcionários e docentes nos Comitês de Resolução Consensual de Conflitos e Infrações (CRCCIs) e ao menos uma representação discente nos Conselhos Ético-Disciplinares (CEDs). Ademais, os membros destes Comitês e Conselhos são eleitos por seus pares, e não indicados (até mesmo de forma *ad hoc*) por alguma autoridade já estabelecida, como na proposta da Reitoria. Além de a forma prevista no Manual introduzir um equilíbrio e uma legitimidade maiores para o funcionamento dos órgãos disciplinares, o seu mecanismo de investidura (via eleições das categorias) garante uma maior independência em relação às autoridades das unidades ou da Reitoria. Afinal, quando são essas autoridades que estabelecem as comissões processantes (o caso do Estatuto de Conformidade de Condutas), em que circunstâncias seriam elas mesmas objeto de investigação ou processo administrativo? A independência e a investidura prévia dos órgãos disciplinares seriam garantias não só para aqueles eventualmente sujeitos a processo, mas seria também um lastro mais apropriado para promover a devida responsabilização institucional, mesmo das autoridades do mais alto escalão.

Ainda na proposta do Manual de Convivência, o princípio da conciliação é norteador da resolução de conflitos desde o início das atividades de investigação e processo disciplinares. As sanções administrativas são previstas apenas para hipóteses em que a conciliação entre as partes envolvidas se mostre de fato inviável, ou quando seja constatado crime não passível de transação penal. Enfim, ao invés de o debate atual ser inteiramente tragado pela proposta da Reitoria (à qual restaria à comunidade universitária apenas sugerir pequenas emendas), o ideal é que outras propostas já elaboradas no seio da Universidade (como o Manual de Convivência) entrem também na conta de um debate ampliado. O Estatuto de Conformidade de Condutas,

nos termos da sua redação atual, não se ergue à altura da necessidade de a USP superar de uma vez por todas um dos seus mais graves entulhos autoritários. Apesar da linguagem mais moderna e, ao final, da possibilidade de se fazer um TAC para algumas situações limitadas, trata-se de um projeto que, assim como o Regime Disciplinar anterior, está vertebrado desde o início por uma visão punitivista da convivência universitária. Nesse sentido, já nasceu caduco para uma Universidade que se queira moderna e plural.