



PARECER n. 00072/2017/DEJUR/PFUFPP/PGF/AGU

NUP: 23074.054060/2017-31

INTERESSADOS: UFPP PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO - (PRPG)

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SELEÇÕES PÚBLICAS PARA INGRESSO EM PROGRAMAS DE PÓS GRADUAÇÃO NO ÂMBITO DA UFPP. IMPESSOALIDADE. PUBLICIDADE. PARECER REFERENCIAL: PORTARIA PGF Nº 262, DE 2017.

Ilma. Sra. Pró-Reitora de Pós Graduação da UFPP,

Trata-se de processo encaminhado a esta Procuradoria para análise de proposta de Edital de Referência da PRPG/CAAPG (fls. 1 - 17), que tem como finalidade a seleção pública de candidatos para Programa de Pós-Graduação (PPG) da Universidade Federal da Paraíba (UFPP).

É, em síntese, o que cabia relatar.

A presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam do processo administrativo em epígrafe. Ademais, por força do art. 131 da vigente Carta Política e a legislação de regência, incumbe a este órgão da Advocacia-Geral da União (AGU) prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da entidade autárquica, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Isso tem uma razão de ser: é que não se admite a incursão no mérito dos atos administrativos por parte da Consultoria Jurídica, porque esta se adstringe somente aos questionamentos e orientações jurídico-normativas. Interferir em outras matérias consistiria em um indesejável e desnecessário excesso.

Iniciando-se a análise dos princípios reitores da administração elencados no art. 37 da Constituição Federal – CF/88 – pelo princípio da legalidade, dispositivo voltado especificamente à atuação administrativa, mas voltado a toda sociedade, tal como previsto no art. 5º, II da CF/88. Enquanto este mandamento assegura a todos, indistintamente, a prerrogativa de liberdade de somente se obrigarem a fazer o que determina a lei, aquele outro mandamento restringe a atuação do agente público aos limites permitidos pela lei.

A interpretação que se extrai desta é a de que enquanto o particular não tem poderes ou prerrogativas, mas pode fazer tudo que a lei não proíbe, o agente público tem poderes ou prerrogativas, mas só pode fazer o que a lei expressamente autoriza. De certa forma, pode-se sintetizar que, em regra, entre particulares, vigora a autonomia da vontade, enquanto que, em sede pública, a administração e o agente público têm vontades delimitadas pela lei e pelo interesse público.

Nesse sentido, cumpre ainda destacar que por meio da Orientação Normativa nº 55, de 23.05.2014, publicada no DOU de 26.05.2014, Seção 1, pág. 29, retificada no DOU de 27.05.2014, Seção 1, pág. 5, tornou-se possível à emissão, pelas Procuradorias Federais, de manifestação jurídica referencial, que tem o seguinte teor:

(...)

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos:

a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

(...)

Já a Portaria PGF nº 262, de 2017, regulamenta a matéria nos seguintes termos:

Art. 2º. São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

I – o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

II – a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

(...)

Art. 3º. Os órgãos de execução da PGF competentes para realizar atividades de consultoria jurídica, nos termos do art. 3º da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, deverão priorizar a avaliação da possibilidade de elaboração de manifestações jurídicas referenciais.

(...)

§2º. Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

Portanto, o Procurador-Chefe de órgão de execução da PGF, como é o caso desta PF-UFPP, pode adotar manifestações jurídicas referenciais, tal como recomendado no art. 3º, caput, da Portaria PGF nº 262, de 2017.

A partir daí, fica dispensada a análise jurídica individualizada de processos semelhantes, responsabilizando-se o gestor área técnica pela declaração de que:

(a) O caso se amolda ao que foi analisado na manifestação referencial; e

(b) o processo atende às recomendações da manifestação referencial.

No que tange a Proposta de Edital de Referência da PRPG/CAAPG, cabe ressaltar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, ao disciplinar a abrangência dos cursos e programas da educação superior, inovou no que refere às modalidades a serem oferecidas, acrescentando àquelas já existentes (graduação, de pós-graduação – sentido lato e stricto – e de extensão) os cursos sequenciais por campo de saber. Assim, hoje são quatro modalidades de cursos superiores previstas em Lei, nos termos do artigo 44, a saber:

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I – cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente;

II – de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III – de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV – de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

As pós-graduações, como se vê, estão divididas em *lato sensu*, que compreendem programas de especialização e incluem os cursos designados como MBA – Master Business, tem duração mínima de 360 horas e ao final do curso o aluno obterá certificado e não diploma, sendo abertos a candidatos diplomados em cursos superiores e que atendam às exigências das instituições de ensino, conforme a Lei de Diretrizes e Bases; e em *stricto sensu*, que compreendem programas de mestrado e doutorado abertos a candidatos diplomados em cursos superiores de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino e ao edital de seleção dos alunos, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, obtendo o aluno, ao final do curso um diploma.

O objeto do edital previsto nestes autos está predito no inciso III do artigo acima transcrito: cursos de pós-graduação *stricto sensu*, que estão regulamentados nesta Universidade Federal da Paraíba pela Resolução do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão – CONSEPE – de n.º 79/2013, que dispõe sobre o Regulamento Geral dos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Universidade Federal da Paraíba. Ao tratar no art. 44 da admissão a tais programas, essa norma prevê:

Art. 44. O processo de inscrição e de seleção para ingresso nos programas de pós-graduação da UFPP será devidamente normatizado pelo regulamento do programa e pelo edital público de seleção, que deverá ser aprovado pelo colegiado com o conhecimento da direção de centro ou direções de centros, quando couber, e publicado por meio da página eletrônica do programa e da UFPP, com antecedência mínima de 30 (trinta dias) do início do prazo de inscrição.

§1º A critério de cada programa de pós-graduação da UFPP, as inscrições em seus processos de seleção poderão ser em datas pré-determinadas e ou em qualquer época do ano, em regime de fluxo contínuo, respeitado o calendário anual de atividades da instituição.

§2º O edital público de seleção de que trata o caput deste artigo deverá obedecer às normas legais e institucionais vigentes e definirá expressamente todos os aspectos referentes ao processo seletivo tais como:

a) especificações dos diplomas de graduação que serão aceitos desde que outorgados por instituições credenciadas pelo CNE/MEC;

b) comprovante da taxa de inscrição, caso exista, com as especificações para seu pagamento por meio da guia de recolhimento da união (GRU), bem como instruções para o pedido de dispensa do pagamento da taxa conforme legislação federal;

c) outros aspectos ou documentos julgados pertinentes pelo colegiado.

§3º Além de outros documentos exigidos por cada programa e especificados nos respectivos editais públicos de seleção, será obrigatória a apresentação, pelo(a) candidato(a), por ocasião da inscrição no processo seletivo da instituição, dos seguintes documentos:

a) requerimento ao coordenador solicitando a inscrição no processo seletivo;

b) formulário de inscrição devidamente preenchido, assinado e contendo uma fotografia 3x4 recente;

c) cópia do diploma de graduação ou certidão de colação de grau em curso reconhecido pelo CNE/MEC ou diploma de graduação emitido por IES estrangeira, devidamente revalidado nos termos da lei;

d) histórico escolar da graduação;

e) currículo na Plataforma Lattes ou similar e documentos comprobatórios referentes aos últimos três anos.

§4º Compete ao coordenador deferir a solicitação de inscrição do candidato, com base na regularidade da documentação exigida.

§5º Fica assegurada a inscrição de candidatos que, apesar de não apresentarem diploma de graduação ou certidão de colação de grau exigido(a), estejam aptos a obtê-lo(a) antes da matrícula institucional no programa para o qual foi admitido.

§6º Para efeito do disposto na alínea a do §2º, nas alíneas c e d do §3º e no § 5º deste artigo, são considerados cursos de graduação, nos termos das normas vigentes, os bacharelados, as licenciaturas e os cursos superiores de tecnologia ou de formação de tecnólogos.

§7º O número máximo de vagas oferecidas em cada processo seletivo será fixado pelo colegiado do programa, observando-se:

a) a capacidade de orientação de trabalho final dos docentes permanentes;

b) a relação orientando-orientador considerando as recomendações do comitê de avaliação;

c) o fluxo de entrada e saída de discentes nos últimos anos;

d) a capacidade de pesquisa instalada do programa.

§8º Para cursos novos, o número de vagas para o primeiro processo seletivo será aquele especificado no projeto de criação.

§9º Em obediência ao princípio da igualdade de acesso ao ensino público, devem ser aplicados como critérios de desempate, em etapa e ou ao final do certame, tão somente aqueles baseados no mérito do candidato.

Para o candidato que for aprovado e classificado, a Resolução 79/2013 dispõe:

Art. 50. O(a) candidato(a) aprovado(a) e classificado(a) na seleção deverá efetuar sua matrícula institucional, dentro dos prazos fixados pelo calendário escolar do programa, mediante apresentação da documentação exigida no edital de seleção e de acordo com o regulamento do programa, após o que se vinculará à instituição, recebendo um número de matrícula que o identificará como aluno(a) regular da UFPP.

§1º A matrícula institucional será feita na secretaria do programa constituindo-se condição para a realização da primeira matrícula em disciplinas.

§2º Os(as) candidato(as) inscritos para seleção na forma do disposto no art. 45, §5º deste regulamento deverão, quando da matrícula institucional de que trata o caput deste artigo, satisfazer à exigência da apresentação do diploma ou certidão de colação de grau de graduação reconhecido pelo MEC/CNE.

§3º Caso, no ato da matrícula institucional, o(a) candidato(a) aprovado(a) e classificado(a) no processo seletivo enquadrado do art. 44, §4º não apresente o diploma ou certidão de colação de grau, perderá o direito à matrícula, e será chamado em seu lugar o próximo(a) candidato(a) na lista dos aprovados(as) e classificados(as).

§4º A não efetivação da matrícula no prazo fixado implica a desistência do(a) candidato(a) de se matricular no programa, o qual perderá todos os direitos decorrentes da aprovação e classificação no processo seletivo, sendo chamado(a) em seu lugar o(a) próximo(a) candidato(a) na lista dos aprovados e classificados.

Nesse sentido, é evidente a vinculação à legalidade, razão pela qual, em relação à proposta de Edital de Referência, cabem as sugestões abaixo para adequá-lo à legislação vigente:

1. Em relação ao item 2 do Edital (Da Documentação Exigida – fls. 02), cumpre fazer os seguintes esclarecimentos.

A alínea f aponta a necessidade do link do currículo na Plataforma Lattes (fls. 03), não há objeção quanto a essa especificação desde que seja complemento do que está disposto na alínea "e" do art. 44 da Resolução n.º 79/2013 – CONSEPE, acima citada, visto o teor vinculativo da Resolução ao disciplinar os cursos de pós-graduação stricto sensu desta Universidade.

Portanto é necessária a apresentação no momento da inscrição do candidato do currículo na Plataforma Lattes ou similar e documentos comprobatórios referentes aos últimos três anos.

Na alínea j, sugere-se que conste advertência semelhante à da alínea anterior, no sentido de que o Programa obrigatoriamente liste no Edital quais os exames de língua portuguesa para estrangeiros que serão aceitos.

2. No item 5, (cronograma do processo seletivo), sugere-se acrescentar item referente ao prazo de matrícula.

3. Em relação às isenções, item 3.1, convém fazer as seguintes considerações.

Começo por transcrever o que consta do art. 206 da Constituição Federal:

"Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

(...)

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;"

A gratuidade prevista na Constituição Federal se restringe ao ensino público, não abrangendo as despesas com a realização de processos seletivos. Aqui deve ser observado que tais condições pressupõem a garantia da igualdade de condições para o acesso e a permanência na instituição de ensino, do que decorre a razoabilidade da isenção de cobrança de taxas de inscrição para aqueles que, comprovadamente, não possam arcar com tais despesas.

Nesse sentido é o Decreto nº 6.593, de 2 de outubro de 2008, que regulamenta a isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos realizados no âmbito do poder executivo federal, e que dispõe:

Art. 12 Os editais de concurso público dos órgãos da administração direta, das autarquias e das fundações públicas do Poder Executivo federal deverão prever a possibilidade de isenção de taxa de inscrição para o candidato que:

I - estiver inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, de que trata o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007; e

II - for membro de família de baixa renda, nos termos do Decreto nº 6.135, de 2007.

Se é assim para os concursos públicos, não há qualquer razão para não ser assim para os demais processos seletivos levados a cabo pela Universidade Federal da Paraíba.

Outro exemplo é o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que isenta os alunos da rede pública de ensino da taxa de inscrição que é cobrada aos alunos da rede privada.

A ideia em todos os casos citados é a de que os processos internos das universidades públicas têm um custo, necessariamente coberto pelas inscrições e, nos casos de isenção, pelos recursos orçamentários das universidades. Em outras palavras, ao deixar de cobrar a taxa de inscrição dos que podem pagá-la, a universidade aplica recursos públicos para financiar a participação de pessoas que não precisam desse financiamento, criando uma situação de desigualdade que, no mínimo, é inconstitucional.

Por isso, entendemos ser válida a cobrança de taxas de inscrição em processos seletivos no âmbito da UFPP, sendo as isenções exceções que devem ser estabelecidas apenas para garantir a igualdade de condições entre os candidatos por razões econômicas.

Nesse sentido, observo que a UFPP, por meio da norma-insertrativa parágrafo 5º do art. 1º da Resolução nº 05/2005, do Conselho Curador, estabeleceu que "os servidores docentes e técnico-administrativos da UFPP, seus cônjuges e filhos ficam isentos do pagamento das taxas a que se refere a presente resolução, mediante a comprovação do vínculo com a instituição e da relação de parentesco."

Sem mais delongas, ao criar um privilégio para quem não precisa, a norma acima me parece desnecessária de legitimidade, razão pela qual, diante da manifesta incompatibilidade dessa norma com o ordenamento jurídico brasileiro, sugiro simplesmente a NÃO APLICACÃO dos parágrafos 4º, 5º e 6º da Resolução n.º 05/2005, do Conselho Curador da UFPP, com a consequente retirada dessa hipótese do edital de referência.

Nos demais casos, sugiro que a redação tome como referência o que consta da Lei nº 12.799, de 10 de abril de 2013, e do Decreto nº 6.593, de 2 de outubro de 2008, isto é, isenção mediante comprovação:

a) de ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou como bolsista integral em escola da rede privada;

b) de inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, de que trata o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007; ou

b) de ter renda familiar per capita igual ou inferior a um salário mínimo e meio.

4. O item 11 está com redação obscura. Sugiro que sejam explicitados os critérios, necessariamente objetivos, de desempate.

Nas demais disposições e atendidas às recomendações acima descritas, entende-se que a Proposta de Edital Referencial contém as previsões necessárias que atendem os princípios gerais para realização de processos seletivos pela Administração Pública, especialmente, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da eficiência, do direito ao contraditório e à ampla defesa e da publicidade dos atos administrativos.

Assim, em face do exposto, e ressalvados os aspectos de conveniência e de oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Procuradoria Federal, e desde que atendidas todas as recomendações acima, entende-se que a Proposta de Edital de Referência será válida e estará apta a produzir os efeitos almejados.

João Pessoa, 06 de setembro de 2017.

CARLOS OCTAVIANO DE MEDEIROS MANGUEIRA
PROCURADOR FEDERAL

PROCURADOR-CHEFE DA PF/UFPP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23074054060201731 e da chave de acesso 26bac7ec

Documento assinado eletronicamente por CARLOS OCTAVIANO DE MEDEIROS MANGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 72342420 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS OCTAVIANO DE MEDEIROS MANGUEIRA. Data e Hora: 06-09-2017 10:25. Número de Série: 13956504. Emissor: Autoridade Certificadora SERPROFBV4.