



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
GABINETE DA PROCURADORIA FEDERAL

AV. FRANCISCO MOTA, 572, CAMPUS LESTE, BAIRRO PRESIDENTE COSTA E SILVA, MOSSORÓ/RN, CEP 59.625-900.

PARECER nº 00105/2020/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU

NUP: 23091.004109/2020-00

INTERESSADOS: GABINETE DA REITORIA - UFERSA.

ASSUNTOS: PROCESSO ELEITORAL - CONSULTA PÚBLICA.

EMENTA: 1. ADMINISTRATIVO. PARECER. PROCESSO ELEITORAL. REITORIA. LISTA TRÍPLICE. FORMAÇÃO. MINUTA DE EDITAL. ESCLARECIMENTOS. SUGESTÕES. ADOÇÃO. MEDIDA QUE SE IMPÕE. 2. PANDEMIA. COVID-19. EMERGÊNCIA SANITÁRIA. CALENDÁRIO ACADÊMICO DA GRADUAÇÃO. SUSPENSO. CONSULTA. COMUNIDADE UNIVERSITÁRIA. PROCESSO ELEITORAL. REALIZAÇÃO. FATORES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA [ARTIGO 2º DA MP 914/2019]. OBSERVÂNCIA. JUÍZOS ABSTRATOS [ARTIGO 20, *CAPUT*, DA LINDB]. RECONSIDERAÇÃO. MEDIDA QUE SE IMPÕE. 3. PROCESSO ELEITORAL [ARTIGO 41 DO ESTATUTO]. PRAZOS REGIMENTAIS [ARTIGO 30 DO REGIMENTO GERAL]. DEVIDAMENTE ATENDIDOS. SUGESTÕES. OBSERVÂNCIA. MEDIDA QUE SE IMPÕE.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo administrativo de consulta promovida pelo Gabinete da Reitoria acerca da legalidade de edital que regerá a consulta para formação da liste tríplice de candidatos à Reitoria da UFERSA, com pedido de reconsideração da consulente, em virtude do Parecer nº 00102/2020/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU. Assim, para fim de esclarecimento, os autos foram devidamente encaminhados para apreciação desta **Procuradoria Federal na UFERSA**, em obediência ao disposto no artigo 10, *caput*, da Lei nº 10.480/2002^[1].

2. Os autos, encaminhados a esta Procuradoria Federal em **14/05/2020**^[2], às **13:46h**, estão instruídos, a partir do Parecer nº 00102/2020/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU, nos autos virtuais, à sequência 2, ID: 722340663, com os seguintes elementos:

Sequência 4, ID: 725480550

(a) consta Despacho emitido pelo Gabinete da Reitoria da UFERSA, em **14 de maio de 2020**, solicitando a reconsideração do Parecer nº 00102/2020/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU, emitido em **12 de maio de 2020**; e

(b) consta manifestação da comissão responsável pela condução da consulta com o pedido de reanálise do Parecer nº 00102/2020/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU.

3. Desse modo, abriu-se uma tarefa no *Sapiens* para esta Procuradoria Federal para fim de emissão de parecer. É o que merece relato. Passa-se, pois, a fundamentar.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

4. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa^{[3][4]}, haja vista a falta de competência desta Procuradoria Federal para tal encargo, o que não afasta a análise das nuances fáticas ensejadoras do presente procedimento com vista ao atendimento dos fins esperados pela ordem jurídica; em termos mais claros, abstraindo-se do *mérito administrativo*, a presente análise

restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos ao evento apresentado. Feito este esclarecimento, passa-se ao objeto da consulta.

5. No âmbito da Administração Pública vige o princípio da indisponibilidade dos bens públicos, de maneira que, constado qualquer fato passível de causar danos ao patrimônio público material ou imaterial, o que inclui a ofensa aos princípios norteadores da atividade administrativa (artigo 37, *caput*, da CRFB, artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999 e artigo 11 da Lei nº 8.429/1992), impõe-se a identificação dos agentes causadores do evento danoso e a aferição de sua culpabilidade, observada a prescrição ou a decadência, quando configuradas, para fins de aplicação de penalidades, bem como os responsáveis pela preservação do bem violado ou pela manutenção da ordem dos bens postos em custódia, uma vez que a culpa *in vigilando* também enseja a devida reprimenda legal, conforme as circunstâncias de cada caso, do servidor envolvido; já o Estado, por sua vez, responde de forma objetiva, isto é, independentemente de culpa aferível daquele (artigo 37, § 6º, da CRFB).

6. No caso concreto, discute-se a pretensão de expedir atos administrativos que sejam consentâneos com as normas legais cogentes ou, conforme o caso, **dirimir dúvidas acerca da legalidade de Edital que disciplina a consulta para formação de Lista Tríplice para candidatos à Reitoria da Ufersa e analisar o pedido de reconsideração feito pelo Gabinete da Reitoria em virtude da emissão do Parecer nº 00102/2020/GAB/PF-Ufersa/PGF/AGU**, bem como observar toda a principiologia reinante no nosso ordenamento, tudo bem concertado, como quer a harmonia dos sistemas jurídicos coerentes e razoáveis. Inicialmente, cumpre transcrever o pedido de reconsideração promovido, nesses termos:

[...]

Não obstante a razoabilidade dos argumentos levantados pela Procuradoria Federal no sentido de destacar a possibilidade de menor participação da comunidade acadêmica na campanha para escolha do gestor máximo da Instituição em uma situação de excepcionalidade envolvendo saúde pública, é importante destacar que tal participação ainda seria considerável de modo que o percentual relativo de participação direta na escolha dos dirigentes ainda seria suficiente para validar o processo. Em especial quando analisamos o cenário a longo prazo e percebemos a ausência de previsão para o fim desta situação excepcional.

Por conseguinte, observa-se que caso os trâmites da eleição para Reitor no âmbito da Ufersa não ocorram no momento ora proposto – mesmo em situação excepcional –, há real possibilidade de não ocorrer antes do fim do mandato do atual Reitor, o que acarretaria na nomeação de um Reitor pro tempore, o que inequivocamente prejudicaria de forma muito mais forte o princípio da participação política dos membros da comunidade na escolha do seu dirigente máximo. Não se trata de sobreposição de interesses políticos sobre os acadêmicos, mas de buscar os meios possíveis e disponíveis para garantir o direito político de todos os interessados com o auxílio da tecnologia da informação.

[...]

7. Tendo em vista a consulta formulada acima, na qual expressa um pedido de reconsideração, cumpre, desde logo, fazer um esclarecimento sobre as importantes considerações ventiladas pela Comissão Eleitoral, nestes termos:

(a) das corrigendas do Edital - com a expressa concordância das sugestões apresentadas nos itens 07 e 09 do parecer anterior, acredita-se que a regularidade das disposições editalícias com a MP nº 914/2019 resta atendida, fato que traz maior tranquilidade quanto aos eventuais questionamentos da comunidade universitária; e

(b) da participação política - nota-se, **inclusive com bom grado**, que a Comissão Eleitoral já planejava a alteração do Edital, de modo a deixar expressamente nos seus dispositivos que somente será possível realizar ato de campanha eleitoral por meio digital. Todavia, por mais que se diga que a votação digital possibilita maior participação política, **deve-se levar em consideração que a participação política não se limita ao voto, pois acompanha todos os atos de campanha**, de maneira que ela pode ser questionada mesmo que o percentual de votos válidos seja maior que nas eleições anteriores, mas, claro, esse questionamento perde força em função dos números. O cuidado, portanto, era para evitar questionamentos em sede judicial sobre o processo eleitoral. Por outro lado, **e é preciso afirmar isso sem qualquer constrangimento**, em função das considerações acima, há um evidente equívoco no parecer anterior, a saber, **não é aconselhável fazer uso de juízos abstratos (artigo 20, caput, da LINDB) sobre a maior ou menor participação política no processo eleitoral diante de opções legítimas da gestão político-administrativa da Ufersa**, que, por certo, **assume o ônus e ônus das suas escolhas**. Por esse motivo, é necessário reconhecer que, no parecer anterior, *vide* itens 07 a 09, foram lançadas algumas advertências de cunho estritamente normativo, **já devidamente acatadas pela**

Comissão Eleitoral, mas acompanhada de sugestão decorrente de juízo abstrato, que pugnou pela impossibilidade de realização do processo eleitoral, mais como cautela ou parcimônia diante da emergência financeira que propriamente um obstáculo normativo, que, agora, **merece reconsideração**. Dito de outro modo, **não é possível defender um juízo abstrato impeditivo ou permissivo sobre uma opção legítima da gestão, a saber, deflagrar o processo eleitoral, de maneira que a questão da participação política (artigo 2º da MP nº 419/2019) será concretamente determinada pelo próprio processo eleitoral. Esse reparo se impõe, justamente por combater, como profissional e docente, uma atuação voluntarista das Carreiras Jurídicas de Estado.**

8. Dessa forma, até mesmo para antecipar possível cenário de discussão sobre os prazos definidos pelas normas internas da UFERSA, **cuja preocupação já constava no item 11 do parecer anterior**, resulta pertinente analisar se o cronograma da consulta pública viola alguma disposição do Estatuto ou do Regimento Geral da UFERSA, que se encontra em vigor, a despeito de vários dispositivos incompatíveis com o Estatuto e, portanto, superados. Nesse ponto, cumpre transcrever o artigo 41 do Estatuto da UFERSA, nestes termos: "O Reitor e Vice-reitor serão eleitos de acordo com o Regimento e nomeados na forma prevista em lei". Então, é necessário perquirir a regularidade da pretensão administrativa com o Regimento Geral da UFERSA, mas, antes, vale lembrar que **o mandato do Reitor termina em setembro de 2020**, portanto, eventual vacância na Reitoria da UFERSA não passa de projeção, pois somente tal fato poderia exigir, **caso o processo eleitoral não seja encerrado no prazo definido pelo MEC para nomeação de novo Reitor**, o disposto no artigo 42 do Estatuto, nestes termos:

- Art. 42. A Reitoria será exercida pelo Reitor e, nas suas faltas e impedimentos, pelo Vice-Reitor.
- § 1º. No caso de ausência do Reitor e do Vice-Reitor, assumirá a Reitoria o Pró-Reitor em exercício mais antigo do quadro efetivo da UFERSA, que contemple os requisitos legais para assumir o cargo.
- § 2º. No caso de vacância no cargo de Reitor, assumirá o Vice-Reitor que no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a contar da data da vacância promoverá nova eleição para Reitor, para cumprimento de mandato de 04 (quatro) anos.
- § 3º. No caso de vacância de Vice-Reitor, assumirá o professor doutor mais antigo no quadro da Instituição, para completar o mandato.
- § 4º. No caso de vacância de Reitor e Vice-Reitor, assumirá o professor doutor mais antigo no quadro da Instituição, que deverá em até 60 (sessenta) dias instaurar um novo processo eleitoral.

9. Cumpre dizer que os **§§ 3º e 4º acima transcritos são incompatíveis com o artigo 7º, inciso I, da MP nº 914/2019**, mas, para tanto, **é preciso que a MP seja aprovada com essa redação, o que parece pouco provável diante do cenário político nacional**. Desse modo, em setembro de 2020, **caso a MP tenha sido caducada**, impõe-se a total observância do artigo 42 acima transcrito. Quanto à consulta pública, a temática é tratada no artigo 30 do Regimento Geral, nestes termos:

- Art. 30. A consulta prévia prevista no Artigo 13 inciso XX do Estatuto [referência ao Estatuto anterior] da qual participam docentes efetivos, técnico-administrativos efetivos e discentes regularmente matriculados para escolha dos nomes que comporão a lista para nomeação do Reitor e do Vice-Reitor **será** normatizada através de **resolução específica do Conselho Universitário**, obedecendo dentre outros os seguintes incisos:
- I - **as normas da consulta prévia** serão estabelecidas pelo **Conselho Universitário, até 90(noventa) dias antes** de sua realização;
- II - na consulta prévia, o nome do candidato a Vice-Reitor acompanhará ao do Reitor;
- III - a comissão eleitoral para organizar a consulta prévia deverá ser designada pelo Conselho Universitário;
- IV - poderão compor a comissão eleitoral pessoas de reconhecida competência, e/ou autoridade que não pertençam ao quadro da instituição, sendo impedidos de integrar a comissão, além dos candidatos inscritos, cônjuges e parentes até segundo grau, por consanguinidade ou afinidade;
- [...]
- VI - a comissão eleitoral elegerá em sua primeira reunião o presidente e o vice-presidente, que substituirá o presidente em suas ausências ou impedimentos;
- VII - a comissão eleitoral deliberará por maioria simples de voto, com a presença de metade mais um dos seus membros;
- VIII - em caso de empate o presidente exercerá o direito do voto de qualidade;
- [...]

X - poderão votar os docentes e técnico-administrativos efetivos afastados para cursos de Pós-graduação, a disposição de outros órgãos, exercendo mandatos eletivos ou de licença de qualquer natureza desde que mantenham o vínculo empregatício com a UFERSA;

XI - o voto será facultativo, não podendo ser efetuado por correspondência ou por procuração;

XII - a lista dos votantes da consulta deverá ser divulgada pela comissão eleitoral até 15(quinze) dias antes da data de sua realização;

XIII - o prazo máximo para contestação ou impugnação de nomes será de 72(setenta e duas) horas após a divulgação da lista;

[...]

XV - o eleitor que estiver enquadrado em mais de uma categoria na comunidade acadêmica só poderá exercer o direito de voto em apenas uma categoria;

XVI - caberá à Pró-Reitoria de Recursos Humanos fornecer a relação nominal, por ordem alfabética, com o número de matrícula, lotação dos docentes e funcionários técnico-administrativos, e a Divisão de Registro Escolar as relações nominais dos discentes regularmente matriculados por curso;

XVII - para preservação da normalidade e funcionamento das atividades acadêmicas a divulgação em forma de campanha eleitoral pelos candidatos, só poderá ocorrer durante os 30 (trinta) dias que antecedem a consulta;

XVIII - o Conselho Universitário homologará o resultado da consulta prévia com base na documentação elaborada pela comissão eleitoral, devendo divulgar tal homologação e encaminhar ao Ministério da Educação, no prazo máximo de até 10 (dez) dias após a consulta;

XIX - no caso em que a lista advinda da consulta prévia estiver incompleta, caberá ao Conselho Universitário complementá-la, sempre respeitando a ordem dos candidatos dela advinda;

XX - estabelecido o calendário eleitoral e não havendo candidatos para a consulta prévia, as listas serão elaboradas pelo Conselho Universitário obedecendo à legislação vigente;

XXI - das decisões caberá recurso à comissão eleitoral, e em segunda instância ao Conselho Universitário. Parágrafo único. O Reitor e Vice-Reitor serão nomeados pelo Presidente da República para um mandato de 4 (quatro) anos, contados do dia da posse, podendo haver uma única recondução.

10. Diante da transcrição acima, cumpre destacar o seguinte:

(a) do prazo - percebe-se, desde logo, que o prazo estabelecido no artigo 30, inciso I, do Regimento Geral resta observado, porquanto, a Instrução Normativa CONSUNI/UFERSA nº 001/2020 é de **7 de fevereiro de 2020**, logo, o calendário do Anexo I dessa Resolução (**porque deveria ser essa nomenclatura e não instrução normativa**) contempla o prazo de 90 (noventa) dias, pois o lançamento do edital ocorrerá **no dia 18 de maio de 2020**. Nesse ponto, não há o que questionar, isto é, não há qualquer atropelo no prazo regimental;

(b) inciso II - não há consulta para Vice-Reitor, haja vista a MP nº 914/2019;

(c) inciso XIII - exsurge a necessidade de apresentar a lista dos eleitores no prazo assinalado, inclusive, **tal data deve ser expressamente consignada nos trabalhos da Comissão Eleitoral**, caso não seja possível defini-la no próprio Anexo I da Instrução Normativa CONSUNI/UFERSA nº 01/2020;

(d) inciso XVII - a campanha eleitoral só pode ocorrer no período de até 30 (trinta) dias anteriores à data da votação, portanto, **o Regimento Geral não exige que a campanha eleitoral tenha o prazo de 30 (trinta) dias**, porquanto seria uma interpretação totalmente criativa e, nessa qualidade, de natureza legiferante, sem respaldo na semântica do dispositivo;

(e) inciso XX - esse inciso não encontra amparo na MP nº 914/2019; e

(f) parágrafo único - não há consulta para Vice-Reitor, haja vista a MP nº 914/2019.

11. De todo modo, como já destacado no parecer anterior, é sempre aconselhável, tendo em vista a oportunidade e conveniência da gestão político-administrativa da IFES, **diante do calendário apertado até o fim do mandato do atual Reitor**, que os prazos sejam mais elásticos, contudo, o fato de assim não se revelarem, **contanto que sejam observados os prazos mínimos do Regimento Geral**, a toda evidência, não representa qualquer irregularidade. Feitos esses esclarecimentos, cumpre responder ao pedido de reconsideração ventilado pela Reitoria, nestes termos:

(a) da realização da consulta pública - diante dos esclarecimentos apresentados no item 07, alínea b, *supra*, não há dúvida de que eventual déficit de participação política não pode servir de obstáculo à pretensão da gestão

político-administrativa da IFES, que assume, evidentemente, os resultados decorrentes desta decisão, o que algo natural da própria ideia de gestão, mas, **e isso precisa ficar claro**, tal como destacado no parecer anterior, não vedação legal ou regulamentar à realização da consulta pública e, nesse sentido, impera a conveniência ou oportunidade da autoridade administrativa competente. **A proposição de que a consulta deve ser realizada em período de normalidade acadêmica não decorre de imperativo normativo, deveria ter sido expressa como mera sugestão do parecer anterior e não um indicativo de impossibilidade**, reparo que, agora, é preciso reconhecer; e

(b) da possibilidade de nomeação de Reitor pro tempore - esse é um ponto importante, aliás, **não ventilado no parecer anterior**, no qual a Reitoria destaca o verdadeiro motivo para seguir o cronograma do Anexo I da Instrução Normativa CONSUNI/UFERSA nº 01/2020, qual seja, **evitar a nomeação de Reitor pro tempore**, porquanto isso representaria uma quebra na gestão administrativa da IFES, ainda que por curto período de tempo, em prejuízo à atividade acadêmica, sem falar que, na ambiência administrativa, **momento em Universidades**, a intervenção, **ainda que respaldada em lei**, costuma gerar boicotes e demais reações indevidas de servidores, e até mesmo de estudantes, esquecendo-se que o dever de servir não decorre de lealdade a este ou aquele projeto político, **mas de deveres funcionais ou institucionais**. Contudo, indaga-se: há algo de censurável na pretensão de a Reitoria tentar evitar a nomeação de Reitor *pro tempore*? **A resposta só pode ser negativa**. A pretensão, além de legítima, não encontra obstáculo normativo. Dito de outro modo: não há nada de reprovável que o atual Reitor termine sua gestão com a definição da Lista Tríplice para indicação de cargo de Reitor da UFERSA. Em verdade, num ano conturbado e com sérios dilemas na execução orçamentária, e ainda passando por um difícil fluxo das atividades administrativas, é até desejável que transição entre os mandatos ocorra com a maior estabilidade possível.

12. Por fim, reitera-se o rol de recomendações do parecer anterior sobre o regime de compatibilidade da Instrução Normativa CONSUNI/UFERSA nº 01/2020, bem como a Minuta de Edital nº 01/2020, com a MP nº 914/2019, pois, após a deflagração do processo eleitoral, **e contanto que ainda esteja vigente**, a MP será a disciplina normativa da consulta pública, mesmo que, posteriormente, isto é, nas próximas semanas, venha a caducar.

3. CONCLUSÃO.

13. Ante o exposto, conclui-se^[5] pela **possibilidade** de realização de Consulta Pública para indicação do cargo de Reitor da UFERSA, pois a questão da violação do princípio da participação política, **tendo em vista a campanha por meio digital e a realização de votação eletrônica**, não pode ser definida a partir de juízos abstratos (artigo 20, *caput*, da LINDB), mas aferida ou questionada em função de elementos concretos do processo eleitoral concluso, independentemente de o Regimento Geral não estabelecer um percentual de votos válidos do Colégio Eleitoral para fins de formação da Lista Tríplice.

14. Consoante às informações constantes dos autos, é como se opina, salvo melhor juízo. À consulente.

Mossoró/RN, sexta-feira, 15 de maio de 2020.

Márcio Ribeiro

Procurador Federal^[6]

Notas

[1] Eis o dispositivo:

“À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial”.

[2] Para fins de observância ao disposto no art. 42, *caput*, da Lei nº 9.784/1999, cujo teor é o seguinte: “Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo”.

[3] Conforme a BPC nº 07:

"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento" (BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4ª ed. Brasília: CGU/AGU, 2016, p. 32).

[4] Quer dizer, não se deve adentrar no “sentido político do ato administrativo” (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 146).

[5] Conforme reconhecida passagem doutrinária, nestes termos:

"Os pareceres emitidos pelos órgãos consultivos, quanto ao conteúdo, são (i) de mérito, se lhes compete apreciar a conveniência e oportunidade da medida a ser tomada, ou (ii) de legalidade, se devem examiná-la sob o ponto de vista da conformidade ao Direito. Quanto ao grau de necessidade ou influência que a lei lhes irroga, serão (i) facultativos, quando a autoridade não é obrigada a solicitá-los, fazendo-o para melhor se ilustrar, sem que a tanto esteja obrigada; (ii) obrigatórios, quando sua ouvida é imposta como impostergável, embora não seja obrigatório seguir-lhes a orientação; e (iii) vinculantes, quando a autoridade não pode deixar de atender às conclusões neles apontadas" (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 138).

[6] Procurador-Chefe da PF-UFERSA, conforme Portaria nº 457 da Casa Civil da Presidência da República, de 14 de junho de 2013, com publicação no DOU em 17 de junho de 2013, Seção 2, p. 01.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23091004109202000 e da chave de acesso 3d746ead

Documento assinado eletronicamente por RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 427325694 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA. Data e Hora: 15-05-2020 16:49. Número de Série: 4858664162093621221. Emissor: AC CAIXA PF v2.
